

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ  
FACULTAD DE DERECHO



PONTIFICIA  
**UNIVERSIDAD**  
**CATÓLICA**  
DEL PERÚ

LA PROTESTA SOCIAL EN DEMOCRACIA: UNA CONFIGURACIÓN  
CONSTITUCIONAL DE LA PROTESTA SOCIAL DESDE EL ANÁLISIS DE LAS  
TENSIONES DEMOCRATIZADORAS Y CRIMINALIZADORAS EN LA PROTESTA  
CONTRA EL RÉGIMEN LABORAL JUVENIL

Tesis para optar por el Título de Abogado que presenta el Bachiller:

GONZALO ALONSO PALAO QUIROZ

**Asesor:** Antonio Alfonso Peña Jumpa

Lima, 2019

## RESUMEN

Esta investigación demuestra que, en el Perú, existe una configuración constitucional, basada en los derechos fundamentales de participación, libertad de expresión y de reunión, que hace de la protesta social una herramienta de democratización jurídicamente viable. Luego de una revisión detallada de la teoría de la democracia, se propone el uso de la comprensión procesal de la democracia de Charles Tilly para destacar el potencial democratizador de la protesta social. Así, se exhibe una ciudadanía que, en plena crisis de la representatividad, goza de una herramienta para participar políticamente en la esfera pública y trasladar sus demandas al Estado. Para corroborar empíricamente este carácter democratizador se analiza el caso de la protesta social contra el Régimen Laboral Juvenil, acontecida en el Perú entre los meses de diciembre de 2014 y enero de 2015. Este caso demuestra que, en nuestro país, la protesta social se encuentra sometida a una tensión entre el uso democratizador que le dan los ciudadanos y la criminalización que despliega el Estado para reprimir esta actividad. Partiendo de esta tensión entre el fundamento democrático de la protesta social y los actos de criminalización que la lesionan y amenazan, se realiza un ejercicio de dogmática jurídica, que se nutre de doctrina, normas y jurisprudencia nacional e internacional, para formular una configuración constitucional de la protesta social que asegura su ejercicio y habilita que se activen las garantías constitucionales necesarias para salvaguardar esta manifestación de participación ciudadana.

*Agradezco a mis padres, Gonzalo y Ana, por su paciencia y amor incondicional,  
a Ruth por su constante aliento e inspiración a ser una mejor persona, y  
a las sesiones de estudio por hacer de la investigación un arte y una disciplina\**



---

\* Deseo hacer extensivo este agradecimiento al VRI-PUCP por el soporte económico brindado a través del Programa de Apoyo al Desarrollo de Tesis de Licenciatura y a la DARS por el Premio a la Pertinencia Social.

*“Para los que no tenemos creencias,  
la democracia es nuestra religión.”  
- Paul Auster*

*“La desobediencia, a los ojos de cualquiera  
que haya leído la historia, es la virtud original del  
hombre. El progreso ha llegado por la desobediencia,  
por la desobediencia y la rebelión.”  
- Oscar Wilde*

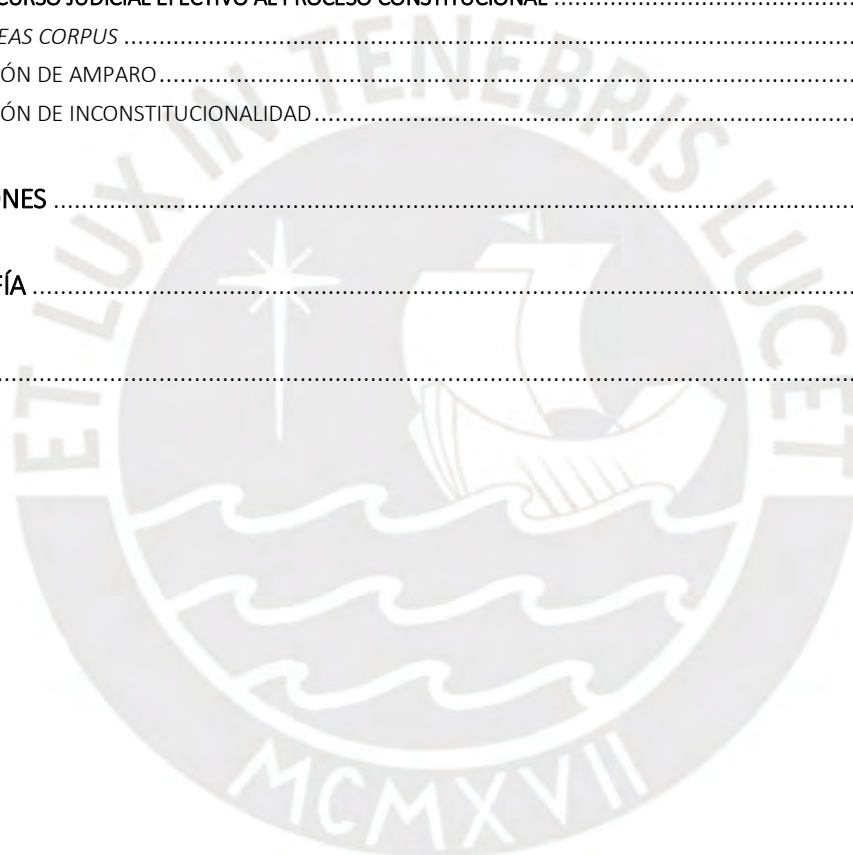


## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	8
1 DE LA TEORÍA DE LA DEMOCRACIA A LA PROTESTA SOCIAL.....	14
1.1 PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN: LOS DOS PILARES DE LA TEORÍA DE LA DEMOCRACIA .....	15
1.1.1 LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA EN EL GOBIERNO: EL NACIMIENTO DE LA DEMOCRACIA.....	17
1.1.1.1 La democracia ateniense .....	17
1.1.1.2 Marsilio de Padua y las ciudades-república italianas .....	19
1.1.1.3 Rousseau y la voluntad general del pueblo .....	21
1.1.2 LA REPRESENTACIÓN DE LA CIUDADANÍA EN EL GOBIERNO: LA EXPANSIÓN DE LA DEMOCRACIA .....	24
1.1.2.1 Influencia del pensamiento liberal de Hobbes y Locke en la idea de representación ..	24
1.1.2.2 Madison y las facciones confrontadas .....	27
1.1.2.3 Sieyès y la representación indirecta.....	28
1.1.2.4 J.S. Mill y el surgimiento de la democracia representativa .....	29
1.1.2.5 Consolidación del sistema de partidos políticos en el siglo XX .....	31
1.1.2.6 Weber y Schumpeter, los ideólogos del elitismo competitivo .....	32
1.1.2.7 Manin y la representación en la actualidad.....	36
1.2 CRISIS DE LA REPRESENTATIVIDAD EN LA TEORÍA DE LA DEMOCRACIA.....	39
1.2.1 LOS PARTIDOS POLÍTICOS SON INSENSIBLES A LA CIUDADANÍA.....	40
1.2.2 LOS REPRESENTANTES GOZAN DE UNA INDEPENDENCIA ABSOLUTA .....	41
1.2.3 INESTABILIDAD PARTIDARIA, TRANSFUGUISMO Y “VIENTRES DE ALQUILER”.....	42
1.2.4 PARTIDOS POLÍTICOS SUSCEPTIBLES A LA PRESIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS .....	44
1.2.5 EXCLUSIÓN DE LAS MINORÍAS VULNERABLES .....	45
1.2.6 APARICIÓN DE <i>OUTSIDERS</i> .....	46
1.2.7 CIUDADANOS DESCONFIADOS DE LAS ORGANIZACIONES TRADICIONALES Y DESINFORMADOS RESPECTO A LOS ASUNTOS PÚBLICOS.....	46
1.3 COMPRENSIÓN PROCESAL DE LA DEMOCRACIA Y LA REVALORIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS CIUDADANOS .....	47
1.3.1 COMPRENSIÓN PROCESAL DE LA DEMOCRACIA: UN RÉGIMEN POLÍTICO LIADO ENTRE LA DEMOCRATIZACIÓN Y LA DESDEMOCRATIZACIÓN.....	48
1.3.2 REVALORIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA .....	51
1.3.2.1 Reabrir las vetas de la participación en un contexto de crisis de representatividad ....	52
1.3.2.2 ¿Cómo debe comprenderse la participación en nuestras sociedades contemporáneas? .....	52
1.3.2.3 Los beneficios de la participación política .....	53
1.3.2.4 Complementariedad con la representatividad .....	54
1.3.2.5 Participación institucional y no institucional .....	55

1.4	<b>LA PROTESTA SOCIAL Y SU CARÁCTER DEMOCRÁTICO</b>	57
1.4.1	¿CÓMO ENTENDER LA PROTESTA SOCIAL?	58
1.4.2	LOS REPERTORIOS DE LA PROTESTA SOCIAL	60
1.4.3	LOS EFECTOS DE LA PROTESTA EN LOS PARTICIPANTES	62
1.4.4	LA CUESTIÓN DE LA APARICIÓN DE VIOLENCIA EN CONTEXTOS DE PROTESTA SOCIAL	63
1.4.5	LA PROTESTA SOCIAL COMO HERRAMIENTA PARA LA DEMOCRATIZACIÓN	65
2	<b>LA PROTESTA SOCIAL COMO EXPRESIÓN DEMOCRÁTICA DESDE EL ESTUDIO DE LAS MANIFESTACIONES CONTRA EL RÉGIMEN LABORAL JUVENIL</b>	69
2.1	<b>SITUACIÓN POLÍTICA Y SOCIAL EN LA QUE SE GESTÓ LA PROTESTA SOCIAL CONTRA EL RÉGIMEN LABORAL JUVENIL</b>	70
2.1.1	CRISIS DE REPRESENTATIVIDAD Y MALESTAR DEMOCRÁTICO EN EL PERÚ	70
2.1.2	IRRUPCIÓN DE LA PROTESTA SOCIAL COMO HERRAMIENTA DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA CIUDADANÍA EN EL PERÚ: EXPERIENCIAS ANTERIORES A LA PROTESTA CONTRA EL RÉGIMEN LABORAL JUVENIL	75
2.2	<b>RÉGIMEN LABORAL JUVENIL, UN ASUNTO DE ÉLITES</b>	78
2.2.1	ANTECEDENTES AL RÉGIMEN LABORAL JUVENIL	78
2.2.2	PROCESO DE DISEÑO Y EMISIÓN DEL RÉGIMEN LABORAL JUVENIL	80
2.2.3	CONTENIDO DE LA LEY N° 30288, LEY QUE PROMUEVE EL ACCESO DE JÓVENES AL MERCADO LABORAL Y A LA PROTECCIÓN SOCIAL	82
2.3	<b>ESTALLIDO DE PROTESTA Y DEROGACIÓN DEL RÉGIMEN LABORAL JUVENIL</b>	84
2.3.1	AUTOORGANIZACIÓN CIUDADANA: COORDINADORA #18D Y LAS ZONAS	87
2.3.2	ACCIONES DE PROTESTA: CINCO MULTITUDINARIAS MARCHAS CONTRA EL RÉGIMEN LABORAL JUVENIL	92
2.3.2.1	Primera marcha #18D	93
2.3.2.2	Segunda marcha #22D	96
2.3.2.3	Tercera marcha #29D	99
2.3.2.4	Cuarta marcha #15E	101
2.3.2.5	Quinta marcha #26E y la derogatoria de la Ley N° 30288	104
2.4	<b>LA PROTESTA SOCIAL COMO HERRAMIENTA DE DEMOCRATIZACIÓN DEL RÉGIMEN POLÍTICO PERUANO</b>	106
2.5	<b>CRIMINALIZACIÓN DE LA PROTESTA CONTRA EL RÉGIMEN LABORAL JUVENIL</b>	108
3	<b>LA PROTESTA SOCIAL Y SU CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL</b>	112
3.1	<b>ESTADO CONSTITUCIONAL Y SU APLICACIÓN METODOLÓGICA</b>	113
3.2	<b>PROTECCIÓN IUS-FUNDAMENTAL DE LA PROTESTA SOCIAL</b>	115
3.2.1	DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y LA CAPACIDAD DE LA PROTESTA SOCIAL DE INFLUIR EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS	117
3.2.1.1	Reconocimiento regional y universal del derecho humano a la participación política	117
3.2.1.2	Reconocimiento constitucional del derecho fundamental a la participación política	119
3.2.1.3	La protesta social en el ámbito de protección del derecho fundamental a la participación política	122
3.2.2	DERECHO DE REUNIÓN Y EL DESPLIEGUE DE LAS ACCIONES DE PROTESTA EN EL ESPACIO PÚBLICO	124
3.2.2.1	Reconocimiento regional y universal del derecho humano de reunión	124

3.2.2.2 Reconocimiento constitucional del derecho fundamental de reunión.....	126
3.2.2.3 La protesta social en el ámbito de protección del derecho fundamental de reunión.....	128
3.2.3 DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y LA PROPIEDAD COMUNICATIVA QUE GUARDA LA PROTESTA SOCIAL .....	130
3.2.3.1 Reconocimiento regional y universal del derecho humano a la libertad de expresión .....	130
3.2.3.2 Reconocimiento constitucional del derecho fundamental a la libertad de expresión .....	135
3.2.3.3 La protesta social en el ámbito de protección del derecho fundamental a la libertad de expresión .....	136
3.3 ¿HACIA UN DERECHO FUNDAMENTAL AUTÓNOMO A LA PROTESTA SOCIAL?.....	140
3.4 GARANTÍAS CONSTITUCIONALES PARA PROTEGER EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS A PROTESTAR: DEL RECURSO JUDICIAL EFECTIVO AL PROCESO CONSTITUCIONAL .....	143
3.4.1 <i>HABEAS CORPUS</i> .....	145
3.4.2 ACCIÓN DE AMPARO.....	148
3.4.3 ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.....	151
 CONCLUSIONES .....	 152
 BIBLIOGRAFÍA .....	 159
 ANEXOS.....	 185





## INTRODUCCIÓN

En la memoria colectiva que venimos construyendo como nación ya es posible reconocer a nuestra generación un rasgo particular que es a la vez una cualidad y un mérito: el creciente interés por la cosa pública que la lleva a la acción cada vez que sea necesario. Más que hace treinta años, los jóvenes de hoy prestan una celosa atención de lo que ocurre en la escena política y se encuentran prestos a responder con una actitud crítica y, cuando la situación lo amerite, a levantar una arenga viva para movilizar a la ciudadanía. Es por lo menos paradójico que en el Perú del siglo XXI, mientras la élite política se caracteriza por carecer de imaginación, voluntad, compromiso de renovación y programa, la sociedad civil se muestre tan activa, enérgica, apasionada y laboriosa. Esta alergia a la pasividad y disposición a recurrir al acto como medio para producir un cambio y fiscalizar el desempeño del Estado, denota ciudadanos que se hacen responsables de su gobierno. Lo que esto nos impone, a aquellos que estamos comprometidos con el progreso de la sociedad, es la obligación de estudiar los medios que tienen los ciudadanos para transformar su realidad a través de la política.

En la presente investigación examinaremos la protesta social. En los últimos años, se viene experimentando, en el Perú, una ola de protestas que han permitido a los ciudadanos intervenir en la política pública e influir en las decisiones del Estado. Como se verá, entre los años 2014 y 2015, la protesta social sirvió a los ciudadanos peruanos para que forzaran derogación de la Ley N° 30288, norma que establecía un régimen laboral especial dirigido a los jóvenes que recortaba severamente sus derechos laborales. A través de cinco marchas masivas a nivel nacional y diversas acciones de protesta, un sector de la ciudadanía, sobre todo jóvenes entre 16 y 25 años, presionaron a los poderes Ejecutivo y Legislativo y consiguieron modificar el marco regulatorio en material laboral. Este potencial transformador de la protesta no es ajeno a la realidad de otros países de la región. En la actualidad, Colombia es escenario de una de las mayores protestas estudiantiles de su historia (DW 2018). Miles de estudiantes de 32 universidades públicas, apoyados por profesores, campesinos, sindicalistas, indígenas y ciudadanos en general, vienen sosteniendo una protesta por más de cien días (desde octubre de 2018) demandando un aumento presupuestario para la educación superior pública. El pasado 26 de octubre consiguieron que el presidente Duque se comprometiera a incrementar la inversión en más de 300 millones de dólares durante su mandato. Sin embargo, las movilizaciones, no sólo no han cesado, sino que van *in crescendo* y los líderes sociales han manifestado que no se detendrán hasta que se cubra el déficit presupuestario que se acerca, según estiman, a los 1.000 millones de dólares. En otras latitudes, ciudadanos nicaragüenses iniciaron una protesta social el 18 de abril de 2018 para que se revoquen reformas del sistema del seguro social. Luego de cuatro días de feroz represión, el



presidente Daniel Ortega cedió a la protesta y revocó las medidas. La ciudadanía, herida por la represión y conmocionada con el proceder del gobierno, continuó con las protestas exigiendo el cese de la violencia política, la liberación de estudiantes arrestados, el desistimiento en la censura de la prensa y una respuesta por los estudiantes y periodistas asesinados durante las protestas. Tras siete meses de incesantes manifestaciones, el gobierno de Ortega declaró ilegales las protestas en Nicaragua (El País 2018). Hasta diciembre de 2018, las protestas no muestran signos de claudicar hasta que Daniel Ortega renuncie a la presidencia y abandone el poder.

Cerca de convertirse en *vox populi*, rige en la mentalidad de muchos la noción de que aquellos que participan recurrentemente en protestas son ciudadanos que, si no comulgan con una ideología antidemocrática, no poseen la madurez cívica suficiente para comprender que todo cambio en una democracia se produce con la alternancia de las autoridades por medio del voto. Lejos de esta posición nos encontramos los que creemos que el sistema político formal no ha podido ni ha sabido responder y asimilar adecuadamente a la protesta social como una práctica legítima y compatible con la democracia. Entonces, el estudio de la protesta social se presenta como un deber y una oportunidad. Un deber de disipar las voces que exacerban el rechazo y repudio a la protesta social, voces que demasiadas veces hacen eco en autoridades y funcionarios públicos. Y una oportunidad para repensar el fenómeno de la protesta social, comprender el lugar que ocupa dentro de una democracia y establecer, desde el derecho, una protección constitucional que garantice y resguarde su pleno ejercicio.

Así pues, a pesar de que la protesta social es una acción frecuente y extensamente utilizada por la ciudadanía, tanto en nuestro país como en el resto de la región padece de una criminalización sistemática por parte de los Estados. Y es que se ha evidenciado una tendencia a ver a la protesta social como una afrenta contra el orden público, la paz o la estabilidad económica. La criminalización de la protesta social consiste en una manipulación del derecho, a través de la flexibilización de ciertas restricciones para contener y disipar la protesta y de la malutilización del sistema de justicia para castigar y disuadir a los protestantes, con el único fin de reprimir y neutralizar la protesta social. Esto comporta consecuencias sumamente graves. Por un lado, amordaza el desacuerdo y desconoce el conflicto natural que surge de la vida en común<sup>1</sup>. Por el otro, aleja aún más a las personas de la política, formando a ciudadanos aletargados y debilitados. Si la protesta social les da la capacidad de ser agentes de cambio para la vida en comunidad, la criminalización busca enervar esa capacidad y los limita a expresiones más cautas y timoratas. En el Perú, la situación se torna más dramática fuera de Lima, donde las luchas y reivindicaciones por bienes y condiciones básicas de vida han sido ahogadas con la

---

<sup>1</sup> Este es un asunto de alta relevancia, ya que, siguiendo a Balibar, el conflicto y el desacuerdo son condiciones inherentes a la vida en democracia (2014: 284).

sangre de conciudadanos, que por salir a protestar recibieron maltratos, vejaciones e incluso la muerte.

Esta ruda realidad se presenta como un desafío para el Estado Constitucional. Por los principios y mandatos que establece la Constitución, existe un deber del Estado de salvaguardar toda acción humana que comporte un ejercicio de derechos fundamentales. Sin embargo, contrariando este deber, el Estado peruano no solo se ha desentendido de los derechos fundamentales que intervienen en el ejercicio de la protesta, sino también ha propiciado el agravamiento de la marginalización y criminalización de la protesta. Por tal motivo, nos embarcamos en la presente tesis bajo la hipótesis que, en el Perú, existe una configuración constitucional que hace que la protesta social sea una herramienta de democratización jurídicamente viable. Y de ese modo, se pueda contrarrestar la criminalización de la protesta, asegurando la vigencia de los derechos constitucionales que extienden su ámbito de protección sobre la protesta social y haciendo posible activar las garantías constitucionales correspondientes para repeler y restituir toda amenaza o vulneración que se realice contra el ejercicio legítimo y constitucionalmente protegido de la protesta social. A nuestro juicio, concretar este objetivo representa un paso hacia adelante en la construcción de una esfera pública abierta y propicia a la participación de la ciudadanía.

Ahora bien, para establecer una configuración constitucional sólida, precisa y eficaz de la protesta social debemos partir, no sólo de los escenarios en donde se vulnera algún aspecto de su ejercicio, sino que es menester comprender su naturaleza, sus alcances y su vínculo con la democracia. Partimos entonces de la postura que una configuración constitucional de la protesta social debe establecerse sobre la base de dos ideas fuerza: 1) que la protesta social se ve amenazada y vulnerada principalmente por la criminalización por parte de las autoridades del Estado para reprimir y neutralizar su manifestación; y 2) que la protesta social es utilizada por los ciudadanos como una herramienta para la democratización del régimen político del país.

Respecto a la criminalización de la protesta, existen sendas investigaciones que describen, analizan y reflexionan este fenómeno<sup>2</sup>. Con el paso del tiempo, se ha venido consolidando un programa de investigación orientado a explicar la criminalización de la protesta social en nuestro país, que ha logrado engarzarse exitosamente con los estudios regionales sobre esta problemática. En el presente trabajo, haremos uso de los resultados y conclusiones de estas investigaciones.

---

<sup>2</sup> Para el caso peruano véase: Saldaña y Portocarrero (2017), CELS (2016), Pérez (2017; 2016), Saldaña (2014), IDL (2012), Vásquez (2012), Gamarra (2010) y Ardito, Peñafiel y Pinedo (2007). Para el caso latinoamericano véase: Calapaqui (2016), Oxfam (2016), Artese (2013), CIDSE (2011), Bertoni (2010), Longo y Korol (2008), Fon Filho (2008), Cortez (2008), Murillo (2004), Svampa y Pandolfi (2004) y CELS (2003).

No obstante, una revisión de la bibliografía existente sobre la configuración constitucional de la protesta social y su fundamentación democrática revela, a nuestro criterio, serias insuficiencias. Este proyecto de investigación nace de la insatisfacción ante la mayoría de trabajos de derecho disponibles sobre la protesta social y más precisamente sobre el carácter democrático de la protesta. En general, la aproximación desde la ciencia jurídica a la protesta social ha sido parcial e insuficiente, se limita a describir la criminalización y explicar sus causas, pero la realidad como hemos visto exige una respuesta que hasta ahora el derecho no ha podido dar. Podemos conjeturar que esto se debe a que no se ha buscado comprender al fenómeno en su completa dimensión o a que se ha basado exclusivamente en la revisión de instrumentos internacionales que vinculan a la protesta de manera inmediata y automática a los derechos humanos de reunión y de libertad de expresión. Es claro que hay un vacío en la literatura cuando se trata de aproximaciones jurídicas desde los fundamentos de la protesta social y su naturaleza. Desde la sociología, especialmente en la teoría de los movimientos sociales y la política contenciosa, contamos con investigaciones profusas, nutridas y elocuentes sobre la protesta social (Gamson 1990; Jaspers 1997; McAdam 1999; Tarrow 1998; Tilly 1995; 1986). Por su parte, la filosofía política toca tangencialmente la protesta a través del concepto de desobediencia civil (Habermas 2000, 1997; Dworkin 2002; Rawls 1997; Thoreau 2005; Waldron 2000). En nuestra región, quizás el esfuerzo más importante, en el terreno que hemos demarcado, es el de Roberto Gargarella (2015; 2008; 2006; 2005; 1999). Este autor ha consolidado una línea de investigación referida a la fundamentación de la protesta social desde la teoría de la democracia, específicamente la democracia deliberativa, con el objetivo de penetrar la realidad jurídica y exhibir las inconsistencias en la normativa y jurisprudencia argentina a la hora de abordar los casos de protesta. Más allá de este esfuerzo solitario, no nos equivocamos cuando afirmamos que la fundamentación democrática de la protesta es un asunto relativamente desatendido por la literatura existente.

Sobre este escenario, la configuración constitucional de la protesta nos exige resolver las siguientes cuestiones ¿Es la protesta social una herramienta para formular demandas de manera democrática sobre la política pública? ¿La protesta ha servido a este propósito en el Perú? Ante la criminalización de la protesta ¿Cuál es la configuración constitucional que requiere la protesta para hacerla viable desde el derecho como una herramienta de democratización?

Estas cuestiones fundamentales han motivado que la presente tesis adopte la siguiente organización. En el capítulo primero, nos encontramos en la necesidad de realizar una fundamentación de la protesta social desde la teoría de la democracia. Para ello, insertaremos a la protesta social en el debate, que se asemeja más una pugna en la teoría, entre los conceptos de participación y representación política. Este debate, caracterizado por el ascenso y crisis de la representatividad, nos servirá para leer a la protesta como

una expresión democrática que permite al ciudadano participar en el gobierno de los asuntos públicos. Pues bien, la crisis de la representación fue terreno fértil para que germinaran nuevas reflexiones en torno a la naturaleza de la democracia. Entre ellas, nos inclinamos por la comprensión procesal de la democracia reformulada por Charles Tilly (2010). Esta teoría refleja la plasticidad de un régimen político que está sujeto a constantes mutaciones que lo llevan a democratizarse o desdemocratizarse, de acuerdo al nivel de conformidad en la actuación del Estado con las demandas de la ciudadanía. Bajo este paraguas, se admite un concepto amplio de participación que comprenda a todas las interacciones entre los ciudadanos y el Estado relativas al uso del poder público y su rendimiento, entre ellas la protesta, como eventos determinantes para definir si un régimen tiende a la democratización o, en su defecto, a la desdemocratización. De ahí, pasamos a adentrarnos al fenómeno de la protesta social, esbozando una definición a partir de lo propuesto por la literatura, analizando sus elementos más característicos y concluyendo en una argumentación sobre el carácter democrático de la protesta.

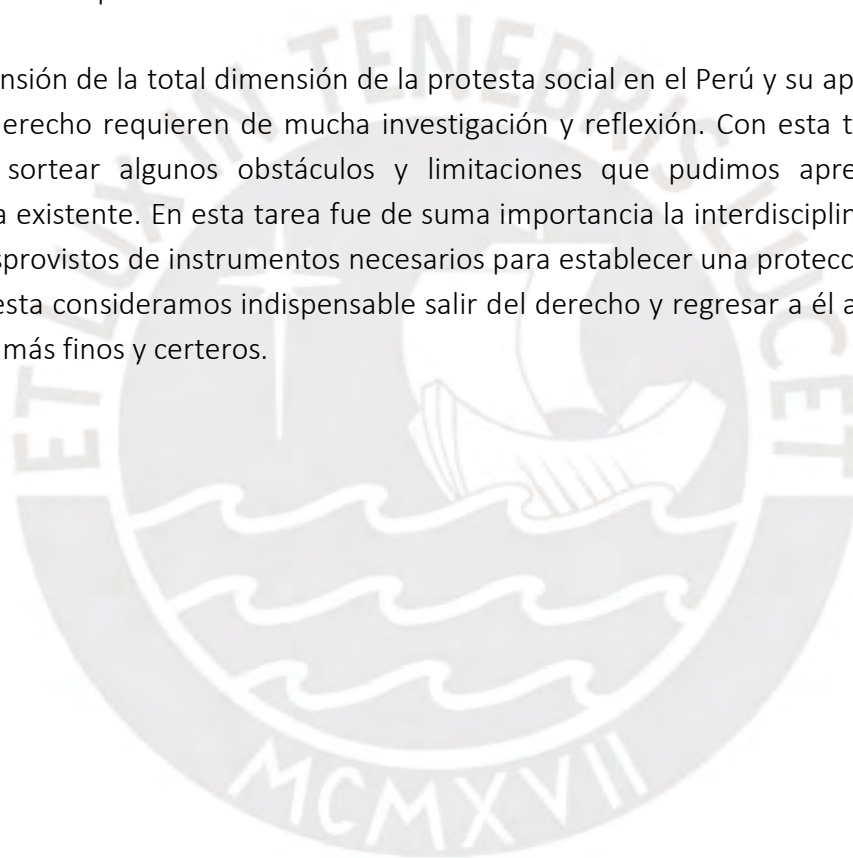
En el capítulo segundo, analizaremos detalladamente el caso de la protesta social contra el Régimen Laboral Juvenil. De este modo, narraremos el evento específico de protesta que aconteció en nuestro país entre diciembre de 2014 y enero de 2015 y movilizó a un importante sector de la ciudadanía contra la Ley N° 30288. Pero no nos quedaremos en la descripción anodina, sino que trataremos de analizar e interpretar los hechos, a la luz de los planteamientos del capítulo primero, para comprender si en este caso la protesta social cumplió el rol de ser una herramienta para formular demandas de manera democrática, y del análisis de la criminalización de la protesta. Este capítulo tiene una doble función. Por una parte, busca corroborar empíricamente si, en este caso, la protesta social sirvió como una herramienta para la democratización, y por consiguiente, que pueda sostenerse válidamente que la protesta tiene un carácter democrático. Y, por otra parte, permitirá que nuestra configuración constitucional no se agote en la frívola abstracción, sino que se nutra de elementos de la realidad. Si el derecho no atiende a las experiencias que ofrece el mundo real, si no se interesa en conocer con profundidad su objeto de estudio, nunca podrá responder de manera adecuada a lo que la sociedad demanda; o lo hará torpemente. En ese sentido, el análisis de las tensiones democratizadoras y criminalizadoras en la protesta social contra el Régimen Laboral Juvenil, evitará que nuestra configuración constitucional carezca de aplicación práctica y devenga en inútil.

Como ya adelantamos, en el capítulo tercero partiremos de la tensión entre los fenómenos de democratización y criminalización analizados en la protesta contra el Régimen Laboral Juvenil, para desarrollar una configuración constitucional de la protesta social. En ese sentido, enfocaremos nuestra argumentación en los hechos acontecidos en dicha protesta a fin de dar una respuesta adecuada desde la teoría constitucional, apoyándonos en lo que establecen los más importantes dispositivos internacionales, eso

sí, sin ceñirnos a ellos. Precisamente, en esta parte, entablaremos un diálogo con la doctrina y la jurisprudencia constitucional, interamericana y europea. A diferencia de lo que plantea la literatura casi en su totalidad, no restringimos el fenómeno de la protesta al ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y de reunión. En ese sentido, avanzaremos sobre lo desarrollado en los capítulos primero y segundo para comprender a la protesta como una manifestación del derecho a la participación política. Cerraremos este capítulo definiendo las garantías constitucionales que pueden accionarse cuando se amenace o vulnere el ejercicio de la protesta social.

Por último, en las conclusiones expondremos los resultados de nuestra investigación, los principales planteamientos y la manera en que esta tesis contribuye a la discusión sobre la protesta social que existe en la literatura.

La comprensión de la total dimensión de la protesta social en el Perú y su aproximación desde el derecho requieren de mucha investigación y reflexión. Con esta tesis hemos intentado sortear algunos obstáculos y limitaciones que pudimos apreciar en la bibliografía existente. En esta tarea fue de suma importancia la interdisciplinariedad. Al vernos desprovistos de instrumentos necesarios para establecer una protección jurídica de la protesta consideramos indispensable salir del derecho y regresar a él armados de conceptos más finos y certeros.





Es común escuchar no sólo desde la opinión pública, sino incluso desde la academia, un discurso marginalizador de la protesta enfocado sesgadamente en ciertos episodios de violencia. Así, se la esboza como una herramienta del caos, un fruto de la anarquía o un Caballo de Troya de intereses subrepticios que amenazan la paz social y crecimiento económico. En contra de esta concepción de la protesta, el presente capítulo tiene el objetivo de sentar las bases para una comprensión democrática de la protesta social.

A nuestro juicio, esta actividad se encuentra profundamente enlazada con la fibra democrática de nuestra sociedad, en la medida que permite la participación política de los ciudadanos y hace viable la democracia cuando las instituciones y organizaciones políticas tradicionales no funcionan. En este sentido, estimamos necesario desarrollar el lugar que tiene la protesta social dentro de la teoría de la democracia.

Como sabemos, la democracia representa un concepto sumamente problemático, ya que supone atender a diferentes periodos históricos donde la sociedad le fue dando una forma particular a este tipo de organización política a la luz de sus propias necesidades. En la misma medida, la democracia ha sido objeto de numerosas reflexiones realizadas por importantes pensadores, quienes han contribuido en la consolidación de una compleja y prolífica teoría de la democracia; ésta, como su ensayo en el mundo real, es cambiante, inacabada, multidimensional y avanza a trompicones. Sin embargo, hay dos pilares que hacen presencia forzosa e ineludible en todas las propuestas teóricas, aunque en diferentes medidas, y que, para los fines de la presente investigación, guardan una especial pertinencia. Nos referimos a los conceptos de participación y representatividad. A partir de ellos, podremos establecer una base sólida para nuestro análisis y comprender la llamada “crisis de la representatividad”. Seguidamente, revisaremos la respuesta de la teoría que propone una alternativa a partir de la reconfiguración de la participación ciudadana.

Consideramos, pues, que no conviene detenernos a analizar todas las aristas de un debate inabarcable, y menos aún desplegar una minuciosa lectura de los múltiples modelos y aproximaciones de democracia que propone la teoría. El objetivo de este marco es comprender el rol de la protesta social en la democracia. Motivo por el cual, bastará manejar los elementos señalados anteriormente y no será necesario hacer una exposición detallada de la larga historia de esta forma de gobierno.



Una vez armado este escenario desde la teoría de la democracia, pasaremos a desarrollar el concepto de protesta social, a fin de ubicarlo en el lugar que corresponde: la protesta social como una manifestación democrática que permite a la ciudadanía influir en las decisiones del gobierno a través de la acción colectiva y que representa el ejercicio de una participación continua en la vida política de la nación.

### 1.1 Participación y representación: los dos pilares de la teoría de la democracia

El concepto de democracia ha sido objeto de reflexión y debate desde los albores del pensamiento occidental en la Grecia Antigua. Sin embargo, es entre los siglos XVIII y XX, donde realmente se afina el discurso teórico sobre la democracia, abordándose con una mayor extensión, profundidad y prolijidad que en los siglos anteriores. En un inicio, los pensadores que contribuyeron con la teoría de la democracia, muchas veces sin intención e incluso contra su intención<sup>3</sup>, se centraron en la naturaleza de la democracia deseada, elaborando sus principios y destacando sus bondades. Posteriormente, ya en los albores del siglo XX, se abordó la materia formulando aquellas condiciones estructurales que estén al servicio de los resultados anhelados por cada sociedad (De Sousa 2004: 35).

La democracia es entendida genérica y etimológicamente como el gobierno del pueblo - *demos* alude a pueblo, mientras *kratía* viene de la raíz *krátos* que es dominio o poder-, y se constituye como aquel régimen político donde los miembros de una sociedad determinan las decisiones o acuerdos que rigen sus relaciones interpersonales y su relación con el gobierno, en base a una soberanía que reside en ellos. Al ser el pueblo quien decide sobre los asuntos públicos, queda clara la diferencia con otras formas de gobierno. Tal diferencia fue expuesta en “La Política”, obra que funda la teoría clásica sobre las formas de gobierno. En ella, Aristóteles desarrolla el concepto de *politéia*, que es “la estructura que da orden a la ciudad estableciendo el funcionamiento de todos los cargos y sobre todo de la autoridad soberana (1278b)” (citado en Bobbio 2001: 33). Sobre la base de este concepto, Aristóteles describe una diversidad de formas de gobierno entre las que identifica la oligarquía, la tiranía, la demagogia, la monarquía, la aristocracia y la democracia.

Interesa hacer hincapié en la monarquía, dado que, como consecuencia de las revoluciones del siglo XVIII, las monarquías absolutas del Occidente fueron reemplazadas progresivamente por repúblicas que adoptaban la democracia como forma de gobierno. Mientras que en la monarquía la autoridad recae en el monarca por un derecho divino, lo que se traducía en una sociedad dividida por estamentos sociales y marcada por una

---

<sup>3</sup> Hay una multiplicidad de autores que desarrollaron conceptos centrales para la teoría de la democracia, pero que se manifestaban en contra del sistema democrático, como por ejemplo, Marsilio de Padua para quien, siguiendo en esto a Aristóteles, “la democracia, opuesta a la república, es el gobierno en el que el vulgo, o la multitud de pobres, impone su gobierno y rige sola sin contar con la voluntad y consenso de los demás ciudadanos, ni absolutamente mira al común bien en justa proporción” (1989: 371).

subordinación funcional entre los amos y los siervos; en la democracia es la voluntad popular la fuente de autoridad y legitimidad del gobierno, que tiene su base en una concepción igualitaria de los ciudadanos.

Ahora bien, más allá de una definición genérica de democracia, nadie podría afirmar que estemos ante un concepto claro, incontestable y unívoco. Aún hoy en día no existe un consenso respecto a un modelo único de democracia, sino que se reconocen diversos modelos, los cuales han ido surgiendo en distintas latitudes a partir de las circunstancias históricas, sociales, culturales y políticas de cada país. Así pues, se trata de un concepto sumamente inestable, respecto del cual se han generado numerosas formulaciones y consideraciones teóricas. En “La constitución de la democracia deliberativa”, Nino identifica hasta diez enfoques filosóficos que proponen distintas concepciones de democracia, entre las que podemos mencionar a las teorías consensualistas, las teorías perfeccionistas, el enfoque utilitarista, el análisis económico de la democracia y los enfoques dialógicos (2003).

De igual modo, podríamos remitirnos a una clasificación amplia de la democracia que identifica a una serie de modelos teóricos que han servido de guía a los gobiernos a lo largo de la historia. Entre ellos encontramos a la democracia clásica, la democracia directa, la democracia representativa y la democracia participativa; siendo las dos últimas las que han tenido mayor acogida por los Estados modernos (Dahl 2004: 30). No dudamos de la importancia de cada una de estas concepciones ni de su aporte a la teoría de la democracia; empero, estimamos conveniente, en esta parte de nuestro análisis, introducirnos a la teoría de la democracia desde los conceptos de participación y representatividad, evitando voluntariamente hacer un recorrido interminable por la enigmática historia de las democracias.

Por otra parte, consideramos necesario señalar que los modelos, si bien nos sirven para comprender la realidad, nos pueden hacer caer en la idea errónea de que entre un modelo y otro existen diferencias insalvables. Decir que en la democracia representativa no hay un componente participativo es igualmente falso que afirmar que la democracia directa carece de un componente representativo. En la historia de las democracias, han concurrido simultáneamente los conceptos de representación y participación; el *quid* del asunto se encuentra en que cada uno ha tenido un mayor protagonismo en diferentes periodos históricos.

Dicho esto, debemos advertir que no introduciremos al lector en la teoría de la democracia desde un plano de pura abstracción, sino que haremos una contextualización necesaria, haciendo referencia a los autores y a sus tiempos.

### 1.1.1 La participación de la ciudadanía en el gobierno: el nacimiento de la democracia

#### 1.1.1.1 La democracia ateniense

La democracia no es una forma de gobierno que haya surgido directamente de un molde o de una construcción del intelecto, sino que fue el resultado de un proceso transgeneracional donde cada comunidad fue forjando el carácter y la naturaleza del sistema de gobierno que se coronó en la Atenas del siglo V -ciudad considerada por muchos como el punto más alto de la cultura griega-. Es por eso que nuestro acceso a ella es más bien fragmentario, principalmente a través de los descubrimientos de historiadores y arqueólogos, y de los pensadores griegos, como Tucídides, Platón y Aristóteles, que se aproximaron a ella de manera crítica (Held 2016:34).

A diferencia de las *polis* regidas por monarquías locales o tiranos, en la democracia ateniense los ciudadanos tenían la facultad y la responsabilidad de participar en el ordenamiento y organización de la vida de la comunidad. La participación se erigía como el rasgo característico de esta forma de gobierno, en la que el *demos* es el único que ejerce la soberanía encargándose de las funciones legislativa y judicial. El *demos* estaba conformado por el conjunto de ciudadanos que ejercían estas funciones participando directamente en los asuntos públicos. Este compromiso para con las cuestiones propias de la *polis* es graficado con suma claridad por Pericles en un célebre discurso fúnebre:

*“Las mismas personas pueden dedicar a la vez su atención a sus asuntos particulares y a los públicos, y gentes que se dedican a diferentes actividades tienen suficiente criterio respecto a los asuntos públicos. Somos, en efecto, los únicos que a quien no toma parte en estos asuntos lo consideramos no un despreocupado, sino un inútil; y nosotros en persona cuando menos damos nuestro juicio sobre los asuntos, o los estudiamos puntualmente, porque en nuestra opinión no son las palabras lo que supone un perjuicio para la acción, sino el no informarse por medio de la palabra antes de proceder a lo necesario mediante la acción.”* (Tucídides 1989: 453-454)

Por lo tanto, el concepto de ciudadano está estrechamente ligado al de participación en los asuntos comunes a todos los miembros de la *polis*, en el involucramiento permanente en la cosa pública. De tal modo, un componente central en la vida política ateniense era el principio de la virtud cívica por medio del cual los ciudadanos guiaban su vida de acuerdo a una valoración de que los asuntos de la ciudad-estado y el bien público estaban por encima de las cuestiones privadas. Justamente es esta virtud cívica, y el consiguiente sometimiento a la ley y al orden público, lo que Sócrates invoca en el “Fedón” como un impedimento ante la propuesta de Critón de escapar de su sentencia de muerte (Platón 1986).

Imperaba entre los ciudadanos atenienses un sentido de realización personal al que sólo se podía acceder a través del autogobierno de la *polis*. La idea de una ciudadanía activa en la que los gobernados se constituían como gobernantes en la asamblea o *ekklesia* debatiendo, decidiendo y buscando hacer efectivas las leyes, determina el principio rector de este sistema de gobierno: la libre participación directa de los ciudadanos en condiciones de igualdad<sup>4</sup>. Aristóteles lo esboza con particular mordacidad:

*“El fundamento básico del sistema democrático es la libertad (pues esto suelen decir, en la idea de que sólo en este régimen se participa de libertad, pues éste es, como dicen, el objetivo al que tiende toda democracia). Una característica de la libertad es gobernar y ser gobernado por turno. (...) En efecto, dicen que todo ciudadano debe tener lo mismo, de modo que en las democracias resulta que los pobres son más poderosos que los ricos, ya que son más, y la opinión de la mayoría es la autoridad soberana. Este, pues, es un signo distintivo de la libertad, que todos los demócratas consideran como elemento definidor de su régimen. (i3i7b)” (1988: 370).*

Vemos pues, que el principio que identifica a los ciudadanos atenienses era la libertad; en base a esa libertad de acción es que podían participar en las cuestiones de la ciudad-estado a través de la asamblea, y lo que ella decidiera, en tanto órgano que le da entidad al autogobierno, era una expresión de autoridad soberana.

La asamblea o *ekklesia* congregaba cuarenta veces al año a casi seis mil ciudadanos, que a partir del debate y la discusión determinaban la estructura legal de la ciudad-estado, las finanzas y cuestiones de carácter internacional, como alianzas, declaraciones de guerra y firmas de paz. Ante el encuentro de posiciones contrarias, los griegos recurrieron la votación formal como una manera de resolver cuestiones importantes y de legitimar las decisiones por regla de la mayoría. (Gallego 1996: 181)

Por otro lado, los ciudadanos atenienses tenían otros mecanismos para participar en el autogobierno de la ciudad-estado, como lo eran la rotación de puestos, el sorteo y, en algunos casos, la elección directa, por medio de los cuales podían asumir las funciones de “magistrados” por un año, encargándose de las funciones ejecutivas de la ciudad (Held 2016: 41). La participación y el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos estaba inscrito en el ADN de la democracia ateniense.

De más está decir que este régimen político fue una excepción en el mundo antiguo, ya que no era de esperarse que la participación activa de la ciudadanía se expandiera en sociedades donde la figura del soberano concentraba todo el poder y la sumisión de los súbditos era una regla divina.

---

<sup>4</sup> Es necesario señalar que la igualdad era concebida solo entre aquellos que tenían condición de ciudadanos. Este era un grupo pequeño de la población que estaba constituido por hombres propietarios y del cual estaban excluidas las mujeres, los extranjeros y los esclavos.



### 1.1.1.2 Marsilio de Padua y las ciudades-república italianas

Tiempo después, el Imperio Romano recogió muchas de las instituciones griegas y fue tierra fértil para que germine la tradición republicana, promovida principalmente por los textos, ahora clásicos, de pensadores de la talla de Cicerón y Tito Livio. En “Sobre la República”, Cicerón retrata una noción propia del republicanismo, la del interés común entre los hombres: *“Así, pues, la cosa pública (república) es lo que pertenece al pueblo; pero pueblo no es todo conjunto de hombres reunido de cualquier manera, sino el conjunto de una multitud asociada por un mismo derecho, que sirve a todos por igual”* (1991: 62-63).

No obstante, a partir del brote de la tiranía en el Imperio Romano y el vaivén de la historia política del Occidente, estas instituciones políticas entran en un hiato. No será sino hasta el Renacimiento, que inesperadamente se produce una renovación y fortalecimiento de la tradición republicana. El ideal del ciudadano activo fue tomando fuerza en el contexto adverso de una Europa feudal y decadente.

Fue en Italia, desde el siglo XI en adelante, y en las conocidas “ciudades-república” de Florencia, Padua, Pisa, Milán y Siena, donde apareció una nueva burguesía que gozaba de cierto grado de libertad y que debía cumplir con obligaciones económicas, políticas y militares para sostener la vida común de la ciudad; esto abrió el camino al resurgimiento del principio de participación ciudadana en los asuntos comunes de la ciudad (Benítez 2004: 88-89).

La autoridad de estas comunas italianas recaía en unos funcionarios conocidos como *podestá*, responsables de las ramas ejecutiva y judicial y designados por un Gran Consejo de Gobierno, encargado de la rama legislativa y conformado por cuatrocientos hasta mil miembros, que a su vez eran elegidos por la ciudadanía (Benítez 2004: 93). Sin embargo, estas sociedades difícilmente podían clasificarse como democráticas, eran, más bien, repúblicas aristocráticas donde los cargos de *podestá* eran reservados para la nobleza.

La relevancia de este periodo en la historia del pensamiento democrático es que consolidó las ideas de autodeterminación y soberanía popular como principios rectores del régimen político. En tal sentido, señala Skinner que la naturaleza de la libertad republicana propugnada en estas ciudades consistía en *“su derecho a ser libres de todo dominio eterno: una afirmación de su soberanía; la otra era la idea de su correspondiente derecho a gobernarse como consideraran más apropiado: una defensa de sus existentes constituciones republicanas”* (1985: 27).

Como se puede apreciar, en las ciudades-república italianas se difundió la idea de que la libertad de una comunidad que se gobierna a si misma es el valor más alto al que pueden

aspirar los ciudadanos. Ello requería de una participación activa de los ciudadanos en la determinación de los fines y objetivos de la comunidad, en asegurar su consecución y, por último, en dar cuenta de los resultados a los mismos ciudadanos.

Entre los muchos pensadores que moldearon el republicanismo renacentista nos centraremos en uno que guarda especial relevancia y originalidad, nos referimos a Marsilio de Padua y a su obra “Defensor Pacis” (o defensor de la paz).

La obra de Marsilio debe entenderse en el marco de una crisis política suscitada entre el Papa Juan XXII y Luis de Baviera. En 1316, Luis de Baviera fue designado rey del Sacro Imperio Romano Germánico, pero para proclamarse emperador debía ser coronado por el Papa. Sin embargo, Juan XXII se negaba a reconocerlo. Ante esto, en 1324, año en que se publicó la obra de Marsilio, Luis de Baviera emite el Manifiesto de *Sachsenhausen* donde califica a Juan XXII como “enemigo de la paz”, por promover la desunión e incitar a la subversión en Italia. Finaliza el escrito señalando que, en su calidad de *defensor, patronus et advocatus*, declara hereje al Papa por violar los “cánones de los Santos Padres” y convocaba un Concilio General. (Bayona 2006: 47)

Sobre este telón de fondo, Marsilio de Padua publica “Defensor Pacis”, en el que destaca la importancia de un gobierno secular, donde la autoridad del pueblo sea la fuente última de legitimación, y rebate las tesis papales de los plenos poderes eclesiásticos sobre el gobierno de los hombres. Estas ideas anti clericales, hicieron del “Defensor Pacis” “*un libro que espantaba a los hombres de fe. Cuando papas, cardenales o escritores querían condenar a los herejes que perturbaban el orden social, (...) los acusaban de sacar sus ideas del ‘Infame Marsilio’.* Seguir a Marsilio significaba ser un subversivo” (Gewirth 1980: xix).

Ahora bien, Marsilio se propone demostrar que la autoridad humana de dar la ley pertenece únicamente al pueblo, o a la totalidad de ciudadanos. Con ese objetivo, parte del siguiente principio: “*la mejor ley es la que se da para la utilidad común de los ciudadanos*” (1989: 55). Prosigue señalando que sólo la totalidad de los ciudadanos actuando en conjunto es capaz de determinar aquellas leyes que son más útiles para la comunidad, ya que entre todos podrán juzgar lo que es cierto y advertir con mayor diligencia los defectos o posibles perjuicios de una ley (1989: 57-60). Por el contrario, si reserváramos la facultad de hacer leyes a uno o a unos pocos difícilmente podría impedirse que actúen en beneficio propio, dirigiendo la ley hacia su interés y en sentido opuesto del interés de todos; involucrar a la ciudadanía en el proceso permite que puedan denunciarse estos actos injustos y arbitrarios.

Además, a través de la participación de la totalidad de la ciudadanía, argumenta Marsilio, se asegura que todos los ciudadanos sean libres y no se encuentren dominados y



subyugados al despotismo de otro. Esto trae como efecto positivo, que sólo mediante el consentimiento de los ciudadanos se legitima la ley y se promueve su cumplimiento. De modo, que si la ley fuese dada por unos pocos, piénsese en un sistema aristocrático,

*“la mayor parte [de ciudadanos], llevarían pesadamente o de ningún modo tal ley, por muy buena que fuera, y protestarían de ella víctimas del desprecio y, no convocados a su proclamación, de ningún modo la guardarían. Pero la [ley] dada con la audición y el consenso de toda la multitud, aun siendo menos útil, fácilmente cualquier ciudadano la guardaría y la toleraría, porque es como si cada cual se la hubiera dado a sí mismo y por ello no le queda gana de protestar contra ella, sino más bien la sobrelleva con buen ánimo.” (1989: 56)*

Por esta razón, Marsilio concluye que indefectiblemente es el pueblo en quien debe recaer la figura del legislador y, por lo tanto, la autoridad para instituir las leyes. Mediante esta formulación esboza el principio de soberanía en el que la voluntad del pueblo es expresada por elección o a través de la asamblea general de ciudadanos para determinar la dirección que debe seguir la comunidad. En razón de ello, los gobernantes ocupaban tal cargo en calidad de delegados y *“nunca son ni serán absolutamente hablando el legislador, sino sólo para algo y por algún tiempo y de acuerdo a la autoridad del primero y propio legislador”* que es el pueblo (1989: 55).

Con “Defensor Pacis”, Marsilio recupera el concepto de ciudadano de la democracia ateniense, como un individuo que está involucrado directamente en la organización y la búsqueda del bien común de la ciudad, y erige a la participación política como la única vía posible para alcanzar tales fines, y como un fin en sí mismo, en cuanto es el fundamento de la libertad, la legitimidad y la autoridad.

#### **1.1.1.3 Rousseau y la voluntad general del pueblo**

En el siglo XVIII, aparece Jean-Jaques Rousseau como continuador de la tradición republicana, reafirmando el principio de participación política como elemento necesario para el autogobierno y la libertad consolidada únicamente a través de la esfera pública. Rousseau nace en 1712 en la ciudad-república de Ginebra, lugar donde desarrolló una obra prolífica que marcaría su siglo. Conocido como el “Maquiavelo del siglo XVIII”, influyó notablemente en las ideas que inspiraron y sostuvieron la Revolución Francesa (Pocock 1975: 504).

En 1762, ve la luz, quizás su obra más influyente, “El Contrato Social”. En ella, Rousseau realiza una de las interpretaciones más radicales, si no la más radical, de los planteamientos centrales de la tradición republicana, proponiendo una novedosa concepción de los derechos y obligaciones de los ciudadanos como un eje en la esfera pública (Held 2016: 78).

La obra inicia esbozando un estado de naturaleza en el que una permanente y violenta oposición de intereses particulares obliga a las personas a realizar un pacto social, o contrato social, para fundar una sociedad en el cual el hombre cede su libertad natural y un derecho ilimitado de hacer cuanto le apetezca para ganar una libertad civil y un derecho de propiedad sobre las cosas que posee (Rousseau 2007: 50). Así, a partir de la unión de las personas se forma una nueva persona pública que adopta el nombre de república o cuerpo político y que se guía por *“la suprema dirección de la voluntad general”* (Rousseau 2007: 46). La voluntad general se ve formada por la participación directa del pueblo en su conjunto. Justamente la participación es la que garantiza su carácter general, por cuanto cada ciudadano con su participación estaría consintiendo someterse a los resultados, que si fueran de su agrado se les impondrían también a los demás. En razón de que los ciudadanos han puesto todo bajo la suprema dirección de la voluntad general y que sólo ella puede imponer obligaciones a los particulares, Rousseau concluye que el contrato social le da al cuerpo político un poder absoluto sobre lo suyo, a ello llama soberanía.

Pero la participación de los ciudadanos no se da únicamente en el momento de su creación, sino que es un elemento vital del proceso político. Para Rousseau, el ciudadano debía que ejercer un rol político permanente, en principio dando su consentimiento a todas las leyes sea a través del sufragio u otra forma de participación, por cuanto una propuesta o proyecto realizado por un individuo sólo podía considerarse acorde con la voluntad general si el pueblo se manifestaba en su favor. En ese sentido, señala Rousseau que *“la voluntad constante de todos los miembros del Estado es la voluntad general; por ella son ciudadanos y libres”* (Rousseau 2007: 131).

Pues bien, Rousseau consideraba que la soberanía no podía ser representada, ya que ésta no sólo provenía del pueblo, sino que era intrínseca a él. Un famoso pasaje de “El Contrato Social” lo expresa con claridad:

*“La soberanía no puede ser representada, por la misma razón que no puede ser enajenada; consiste esencialmente en la voluntad general, y ésta no puede ser representada; es ella misma o es otra; no hay término medio. Los diputados del pueblo no son, pues, ni pueden ser, sus representantes; no son sino sus comisarios; no pueden acordar nada definitivamente. Toda ley no ratificada en persona por el pueblo es nula; no es una ley. El pueblo inglés cree ser libre: se equivoca mucho; no lo es sino durante la elección de los miembros del Parlamento; pero tan pronto como son elegidos es esclavo, no es nada. En los breves momentos de su libertad, el uso que hace de ella merece que la pierda.”* (Rousseau 2007: 122)

La soberanía solamente puede ser expresada mediante la voluntad general, no puede enajenarse, ni puede ser transferida a nadie; su corporeidad reside en el cuerpo político. Los funcionarios vienen a ser comisarios o delegados a los que se les puede asignar una

cuota de poder, más la voluntad general sólo puede invocarse con la concurrencia total de la ciudadanía. Esta argumentación permite a Rousseau marcar una línea divisoria entre la función legislativa y la ejecutiva. La primera reside en la ciudadanía, a través de la asamblea, y de la segunda se encarga el gobierno, que puede ser encabezado por un príncipe o un magistrado (Rousseau 2007: 125). Es importante señalar que Rousseau delimita de manera precisa que el gobierno se encarga de la administración y del cumplimiento riguroso de los mandatos y leyes dictadas por la ciudadanía. Así, señala que *“los depositarios del poder ejecutivo no son los dueños del pueblo, sino sus servidores; que puede nombrarlos o destituirlos cuando le plazca; que no es cuestión para ellos de contratar, sino de obedecer, y que, encargándose de las funciones que el Estado les impone, no hacen sino cumplir con su deber de ciudadanos”* (Rousseau 2007: 127).

Rousseau nos presenta una sociedad donde el pueblo o la totalidad de los ciudadanos son los protagonistas principales de la vida pública de un Estado. No pudiendo ser de otra forma, la participación permanente de la ciudadanía para expresar la voluntad general es la actividad central que permite definir la dirección y los fines que debe seguir una sociedad. La participación ciudadana es el eje sobre el que se construye el Estado y que permite al gobierno administrar el poder público, siempre como depositario y bajo la instrucción de la voluntad general.

Sin embargo, el papel de los ciudadanos, nos dice Rousseau, va más allá de concurrir a las asambleas y participar en el sufragio, también implica participar en el gobierno en calidad de funcionarios. La participación ciudadana no se limita a participar en la formación de la voluntad general para hacer leyes, sino que es un deber ciudadano participar en la ejecución de las mismas como parte del gobierno. La condición de ciudadano incluye el compromiso con el servicio público. Por eso, sentencia Rousseau que, cuando el servicio público deja de ser el principal asunto de los ciudadanos, *“el Estado se halla próximo a su ruina”* (Rousseau 2007: 121).

Como vemos, desde la formación de las primeras democracias, la participación política de los ciudadanos es el pilar alrededor del cual se organiza y armoniza la vida en común. Los pensadores que estudiamos en esta sección postularon a la participación como un elemento central en el diseño institucional de aquellos Estados que se rigieran por los principios de soberanía, libertad y autogobierno. Es a través de la participación que los individuos se convierten en ciudadanos y toman las riendas de su comunidad y del Estado para perseguir los fines que ellos mismos determinen. Este fue el carácter principal que diferenció a la democracia de otras formas de gobierno, permitiendo empoderar a la gente común y hacerlos agentes activos en la dirección de los asuntos públicos.

## **1.1.2 La representación de la ciudadanía en el gobierno: la expansión de la democracia**

### **1.1.2.1 Influencia del pensamiento liberal de Hobbes y Locke en la idea de representación**

Si la participación fue el elemento central en el canon democrático hasta el siglo XVIII, en los siglos XIX y XX los reflectores se colocaron sobre el concepto de representatividad. Hoy en día, el concepto de representatividad se asocia casi de inmediato a democracia representativa; pero no siempre fue así, autores como Rousseau, Madison y Siéyès no consideraban al gobierno representativo como un tipo de democracia, ya que esta última, comprendida bajo el velo de la democracia ateniense, implicaba una actuación directa de los ciudadanos en la asamblea decidiendo cómo organizar la sociedad, mientras que, en el gobierno representativo, los ciudadanos reunidos en asamblea no tenían un rol institucional, sino que su principal participación se reducía al evento electoral, y eran los representantes los llamados a adoptar los acuerdos de gobierno y determinar las leyes que rigieran a la sociedad.

Aunque el concepto de representatividad, en su acepción moderna, haya sido desarrollado a profundidad desde finales del XVIII en adelante, podemos encontrar su primer antecedente en el diseño institucional de la democracia ateniense. Como hemos visto, los más importantes asuntos eran vistos por la asamblea de ciudadanos; sin embargo, ciertas funciones eran realizadas por los magistrados, que eran ciudadanos designados por sorteo. De igual manera, en las ciudades-república italianas habían funcionarios que eran designados por elección para cumplir con la función ejecutiva. No obstante, estos no eran representantes a la manera que se concibió siglos después; como individuos que encarnaran a la ciudadanía y actuaran en su nombre. Para llegar a esta acepción moderna fue necesario que surgiera previamente la tradición liberal.

La tradición liberal y el significado de la palabra “liberalismo” ha cambiado considerablemente a lo largo del tiempo. Lo que hoy se distingue como una defensa cerrada de la libertad y responsabilidad de cada individuo para definir su propio destino y de un mercado competitivo sin intervencionismo estatal como el principal proceso de coordinación de intereses privados; en otro tiempo significó una defensa de la libertad de elección, la razón y la tolerancia frente a la tiranía, el absolutismo y la intolerancia religiosa (Held 2016: 97).

Las dos grandes figuras que marcaron la tradición liberal desde su inicio fueron Thomas Hobbes y John Locke. Ambos pensadores ingleses trabajaron, desde muy distintas aproximaciones, la naturaleza del Estado y el rol de los ciudadanos en su formación y mantenimiento.

En 1651, Hobbes publica “Levitán”, obra que se volvería un texto capital de la filosofía política y sentaría las bases de la teoría contractualista. En ella, Hobbes realiza lo que denomina un “experimento del pensamiento”. Construye un escenario hipotético de la humanidad, anterior a las civilizaciones, en el que los individuos podían recurrir a todos los medios para satisfacer sus necesidades e intereses. Al no haber un orden externo que regulara sus conductas, los individuos vivían en continuo conflicto donde se imponía el más fuerte. El llamado “estado de naturaleza” venía caracterizado por el *bellum ommium contra omnes*, la guerra de todos contra todos y la lucha por sobrevivir. Para poder proteger sus posesiones, e incluso su vida misma, era necesario proveerse de una regulación capaz de someter al lobo que los hombres llevamos dentro<sup>5</sup>. Con tal finalidad, Hobbes propone el siguiente argumento:

*“El único camino para erigir semejante poder común, capaz de defenderlos contra la invasión de los extranjeros y contra las injurias ajenas (...) es conferir todo su poder y fortaleza a un hombre o a una asamblea de hombres (...) que represente su personalidad. (...) Tal como si cada uno dijera: autorizo y transfiero a este hombre o asamblea de hombres mi derecho de gobernarme a mí mismo, con la condición de que vosotros transfereis a él vuestro derecho, y autorizareis todos sus actos de la misma manera. Hecho esto, la multitud así unida en una persona se denomina Estado, en latín, CIVITAS. Esta es la generación de aquel grande Leviatán”.* (Hobbes 1992: 140-141)

El paso del estado de naturaleza a la civilización fundada en un Estado que organice y regule las conductas humanas, se produce en virtud de un pacto entre los individuos para crear al soberano; por el cual le ceden todo su poder y autonomía y lo autorizan a que los represente y los gobierne. Los súbditos estarían participando en la formación del Estado, cediendo sus derechos y sometiéndose a obedecer sus designios. Bajo esta argumentación es el pueblo quien autoriza al soberano que gobierne a cambio de orden y paz.

Hobbes es el primer filósofo político en utilizar el concepto de representación política como un elemento central en el diseño institucional del Estado (Abal 2004: 39-44). El soberano es el representante del pueblo en tanto ha sido autorizado por él para gobernar en su nombre. El derecho del soberano está fundado en el compromiso político de los ciudadanos que rindieron su propio poder y derechos para garantizar valores últimos que deben inspirar al soberano en su accionar.

Aquí la representación se encuentra matizada con rasgos absolutistas. Al no haber límite alguno a la potestad del soberano, el pacto representa un principio autoritativo exento de condiciones. Una vez estatuido, el soberano goza de un poder absoluto para ejercerlo

---

<sup>5</sup> “El hombre es el lobo del hombre” viene de una locución latina creada por Plauto, pero popularizada por Hobbes en su obra “De Cive”.



a discrecionalidad. Ante esto, en un famoso pasaje de su “Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil”, John Locke responde con contundencia: *“Ello equivale a pensar que los hombres son tan estúpidos como para cuidar de protegerse de los daños que puedan causarles los gatos monteses y los zorros, y no les preocupa, más aún, que encuentran seguridad en el hecho de ser devorados por los leones”* (Locke 2006: 94).

A diferencia de lo que planteaba el “Monstruo de Malmesbury”<sup>6</sup>, Locke pensaba que la fundación del Estado mediante un contrato social no debía importar la transferencia total de los derechos de los ciudadanos. El Estado no podía tener el derecho de destruir, esclavizar o empobrecer a los súbditos, sino que estaba limitado a procurar el bien público de la sociedad (Locke 2006: 133). El gran aporte de Locke a la teoría de la democracia y al liberalismo fue la noción de que el Estado estaba constituido para preservar la “vida, libertad y propiedad” de los ciudadanos, por lo que debía respetar sus derechos y libertades. Decía Locke que la libertad del hombre consiste en no hallarse sujeto a más poder que el establecido por consentimiento, ni a ninguna ley que no haya sido promulgada por aquél en quien ha depositado su confianza (2006: 29).

En tal orden de ideas, el consentimiento era el sostén de un gobierno legítimo, y al respecto Locke es tajante, según su pensamiento lo que originaba a los gobiernos legales y legítimos del mundo no era otra cosa que el consentimiento de hombres libres que aceptan la regla de la mayoría y deciden por voluntad propia unirse a la sociedad política que origina dicho gobierno (2006: 100).

Esto es de suma importancia porque significa que el pueblo es quien sustenta el poder del Estado; sin embargo, para Locke parecía que el consentimiento únicamente se daba en la inauguración del gobierno legítimo, luego era el consenso entre los representantes del pueblo el que determinaba la dirección del gobierno, pero siempre respetando el acuerdo inicial por el cual se creó el Estado:

*“Aunque en un Estado constituido que está propiamente fundamentado y que actúa de acuerdo con su naturaleza, es decir, que actúa para la preservación de la comunidad, sólo puede haber un poder supremo que es el legislativo y al cual todos los demás deben estar subordinados, sucede, sin embargo, que al ser éste un poder fiduciario, con el encargo de actuar únicamente para ciertos fines, el pueblo retiene todavía el supremo poder de disolver o de alterar la legislatura, si considera que la actuación de ésta ha sido contraria a la confianza que se depositó en ella.”* (2006: 147)

---

<sup>6</sup> Hobbes fue conocido así por su ateísmo y la radicalidad de sus ideas políticas, que le aseguraron una crítica hostil por parte de religiosos y parlamentarios de la época (Mintz 1962: vii).



Si los representantes incumplían las condiciones del pacto fundacional, entonces el pueblo podía revocar a las autoridades e incluso levantarse contra el gobierno. La soberanía se mantenía fija en el pueblo, permitiéndole refundar el Estado ante la inoperancia o la arbitrariedad.

Vemos con claridad un afinamiento en el concepto de representación. Si con Hobbes la representación emanaba de un designio popular para concentrar el poder y organizar la sociedad a discreción, con Locke la representación no gozaba de un poder absoluto desde su inauguración, sino que existían limitaciones que formaban parte del acuerdo que le daba origen. El representante no sólo surge del pueblo y habla por él, ahora debe velar por garantizar sus derechos y libertades para que persigan sus propios intereses a fin de no perder legitimidad y ser reemplazado por otro que sí cumpla con estos mandatos fundacionales.

#### 1.1.2.2 Madison y las facciones confrontadas

Las reflexiones de Hobbes y Locke fueron expandiéndose, hasta que en las postrimerías del siglo XVIII hicieron eco en Alexander Hamilton, John Jay y James Madison, quienes, con ocasión de la ratificación de la Constitución de los Estados Unidos, recogieron estas ideas y las replantearon a la realidad estadounidense en una serie de ensayos titulados “El Federalista”. Entre los tantos textos destacables que componen la serie, hay uno que es considerado el de mayor brillantez e importancia, junto con “El Federalista N° 51”, nos referimos a “El Federalista N° 10”, escrito por Madison en 1787. En “El Federalista N° 10”, Madison advierte que la Constitución estadounidense tiene como principal objetivo neutralizar la actuación de las facciones.

Madison, fuertemente influenciado por Hobbes, considera que el humano está guiado por su egoísmo en igual medida que por su razón. Motivo por el cual, Madison rechazaba la democracia ateniense, al estimar que era una forma de gobierno vulnerable a los intereses y las pasiones de una mayoría que puede actuar sin cortapisa y frente a la que nada podrá impedir *“sacrificar al partido más débil o a algún sujeto odiado”* (Madison 2012: 39).

La sociedad era escenario de un permanente conflicto entre grupos de interés, a estos grupos llamó “facciones”. Las facciones, dice Madison, son un *“cierto número de ciudadanos, en mayoría o minoría, que actúan movidos por el impulso de una pasión común, o por un interés adverso a los derechos de los demás ciudadanos o a los intereses permanentes de la comunidad”* (Madison 2012: 36). En consecuencia, el sistema político debía observar estas dinámicas y prevenir la acumulación de poder de una facción, ya que si se convirtiese en una mayoría podría servirse del poder legislativo para afectar los

derechos de los ciudadanos pertenecientes a otras facciones o vulnerar los intereses de la comunidad política en su conjunto.

Para contrarrestar los peligros inherentes a las facciones, Madison propone un sistema representativo en el que el gobierno deba afrontar regularmente el poder electoral de los ciudadanos. En primer lugar, la representación política implica delegar la facultad de gobernar un territorio en un pequeño número de ciudadanos elegidos por el pueblo; esto permite comprender a un mayor número de ciudadanos que en la democracia clásica y abarcar un territorio de mayor extensión (Madison 2012: 39).

De igual manera, el sistema representativo aplicado en un extenso territorio provee dos ventajas: que se puedan depurar a los malos candidatos y que las facciones no generen mayorías fácilmente. La primera ventaja consiste en que si cada representante es elegido por un gran número de electores en una república grande, será más difícil para los malos candidatos conseguir los votos suficientes para ganar las elecciones, en comparación con aquellos que tengan una mejor reputación y un prestigio reconocido. La segunda ventaja es que mientras más grande sea la sociedad, mayor será la cantidad de partidos y de intereses y, con ello, será más difícil que se forme una mayoría que pueda regir sobre el resto. (Madison 2012: 40)

En segundo lugar, elegir a un pequeño número de ciudadanos para que hablen por el resto, permite que sean los más preparados a quienes se les encargue la representación, y por ello mismo, se afine y enriquezca el debate público y puedan discernir mejor el verdadero interés del país (Madison 2012: 39). Esto es muy importante, por cuanto revela que la utilidad de la representación política no se limita a la operatividad del sistema ante un extenso territorio y un gran número de ciudadanos, sino que serviría como un filtro para que un grupo selecto de la ciudadanía sea quien exprese la voz del pueblo y sirva capazmente al bien público.

Con Madison podemos notar que, desde finales del siglo XVIII, en el debate político se impone una visión de que la democracia ateniense es una forma de gobierno desfasada e incapaz de adaptarse a la realidad de las naciones con una gran extensión de territorio.

### **1.1.2.3 Sieyès y la representación indirecta**

Del otro lado del Atlántico, se vivía un contexto revolucionario de igual magnitud que el de los Estados Unidos, nos referimos a la Revolución francesa, donde los opositores del *Ancien Régime* buscaban derrocar este sistema social y político fundado en privilegios y desigualdades. Entre los muchos teóricos de la época, interesa tratar a Emmanuel-Joseph Sieyès, uno de los gestores de las constituciones de la Revolución francesa y, junto a Madison, de los más influyentes pensadores de la representación política.

Sieyès consideraba que el sistema representativo era la forma de gobierno más apropiada para su tiempo, debido a que se ajustaba a las condiciones de una sociedad con un alto nivel de comercio. En este tipo de sociedades, los individuos priorizaban sus asuntos personales y destinaban sus fuerzas a incrementar o consolidar su riqueza; por lo que, no tenían el interés ni el tiempo para atender constantemente a las asambleas y ocuparse de las cuestiones públicas. Ante esta realidad, el sistema representativo les permite a los ciudadanos realizar un sufragio para poner el gobierno de la nación en las manos de aquellas personas que podían dedicar todo su tiempo al quehacer político. Para Sieyès, la representación no era más que el principio de división de trabajo aplicado al terreno político: *“la mejora de la situación de la sociedad misma requiere de nosotros que hagamos del gobernar una profesión especial”* (1789: 35).

La posición de Sieyès fue determinante para resolver un importante debate de la época donde se discutía entre la adopción de un modelo de representación directa o uno de representación indirecta. El primer modelo se guiaba por las conocidas “instrucciones generales”, que consisten en un programa de propuestas que debía ser cumplido por el representante, y permitía la rendición de cuentas para evaluar el desempeño del representante y la revocabilidad del cargo para sancionarlo (Rubio-Carracedo 2006: 18). Por el contrario, Sieyès defendía el segundo modelo, que no admitía las instrucciones generales, ya que la profesionalización hacía al representante suficientemente preparado para encarar por sí mismo la dirección del gobierno. Tampoco aceptaba los controles populares, en tanto el representante se debía al interés general de la nación, no al interés de sus electores. La Constitución francesa de 1791 terminaría por adoptar el segundo modelo que personifica a la voluntad popular en la figura del representante (Rubio-Carracedo 2006: 19).

#### **1.1.2.4 J.S. Mill y el surgimiento de la democracia representativa**

Poco a poco, la atención teórica se va alejando de una primera preocupación por garantizar la participación política directa de la ciudadanía en el autogobierno de la comunidad, para dedicarse al análisis y diseño de un sistema de representación política eficiente que se encargue del gobierno y permita a los individuos realizar sus proyectos y alcanzar sus aspiraciones personales. Así, llegamos a John Stuart Mill, quien fuera un defensor apasionado de la democracia y cuya obra “Consideraciones sobre el gobierno representativo” marcó el rumbo de la reflexión democrática, realzando la libertad individual, el gobierno responsable y una administración libre de prácticas corruptas (Held 2016: 125).

En una época en que muchos aún abogaban por un estado absolutista, Mill elabora una crítica feroz contra el poder concentrado del déspota. La idea de un poder absoluto que gobierne una nación, anuncia Mill, produce a un pueblo aletargado y pasivo, dado que

cuando el pueblo no tiene voz en los asuntos públicos, *“no ejercita su voluntad respecto a sus intereses colectivos, todas las decisiones son tomadas por una voluntad que no es la suya y es legalmente un crimen que dicho pueblo desobedezca”* (2001: 73-74).

A diferencia de los autores vistos en esta sección, la democracia liberal planteada por Mill sí argumentaba abiertamente en favor de la participación e involucramiento del pueblo en las discusiones, decisiones y funciones públicas. Para poder satisfacer todas las exigencias de la sociedad consideraba necesario incluir a todos en la participación del poder soberano del Estado. Sin embargo, cuando la comunidad política excede el tamaño de una pequeña ciudad, los problemas de coordinación impiden la participación y el acceso de todos los ciudadanos en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos. Por ello, Mill consideraba que el modelo perfecto de gobierno era el representativo. (Mill 2001: 94)

Mill define el gobierno representativo como aquel sistema de gobierno en que *“la totalidad del pueblo, o una numerosa porción de éste ejerce el poder más alto -ese poder que en todas partes de residir en algún sitio- a través de diputados elegidos periódicamente por el pueblo mismo”* (2001: 110).

Sin bien, el pueblo mantiene y ejerce el poder soberano, lo hace a través de los representantes que son elegidos mediante el sufragio universal. Estos representantes actuaban en nombre de los ciudadanos y son responsables ante ellos. La tarea de los ciudadanos reside en elegir un candidato que sea un adecuado representante de sus intereses y opiniones políticas. No obstante, una vez elegido, deberá dejar que este actúe por su propio juicio, sin que sea posible darle instrucciones o mandatos específicos. El único principio que sujeta a los representantes es el compromiso de velar por *“la seguridad de la persona y de la propiedad, y la justicia equitativa entre individuos, [que] son las necesidades primarias de la sociedad y los fines básicos del Gobierno”* (Mill 2001: 243, 253, 301).

El trabajo de Mill significó un impulso para la democracia representativa liberal, al articular las libertades de los ciudadanos con el sufragio universal y la representación legítima del pueblo. Un punto característico en el pensamiento de Mill fue la promoción de un concepto de ciudadanía amplia que involucrara a todos los adultos, incluyendo a las mujeres y las minorías. Fue a principios del siglo XX que este anhelo de igualdad se fue materializando en algunos países como Australia y Nueva Zelanda, que instauraron el sufragio igualitario, y posteriormente se extendió por el globo con meridiano éxito.

Para ese entonces diversas luchas políticas y sociales se libraron en Occidente, dando forma al sistema democrático, es relevante señalar las siguientes: la lucha en favor de la autoridad de los parlamentos elegidos por encima de los encargados de ejecutar las

decisiones (por ejemplo, en Gran Bretaña, la disputa por asegurar el control parlamentario sobre los ministros); la lucha para la extensión del sufragio (por ejemplo, para la eliminación de condiciones como ser propietario); la lucha para que se realicen recuentos electorales escrupulosos; la lucha para la aceptación de partidos políticos organizados como actores sociales legitimados para la contienda electoral; y la lucha por librar a las poblaciones de vínculos de dependencia (feudalismo o esclavitud) (Markoff 1999: 20-21).

#### **1.1.2.5 Consolidación del sistema de partidos políticos en el siglo XX**

Llegados a este punto es necesario que nos refiramos brevemente a los partidos políticos. Poco a poco esta figura fue ganando protagonismo dentro de la teoría de la democracia, hasta que en el siglo XX logra consagrarse junto con el sufragio como los principales elementos de la vida democrática de una nación.

En la primera hora del siglo XIX, a excepción de los Estados Unidos, ningún otro país del mundo conocía a los partidos políticos, existían más bien tendencias de opinión, clubes populares, grupos parlamentarios y asociaciones de tertulia política, que fueron un antecedente directo. Pero ¿qué condujo a la formación o transformación de estos grupos en partidos políticos?

Duverger, luego de analizar los orígenes de los partidos políticos en Francia, Inglaterra, Estados Unidos, Alemania, Italia, Suiza y Suecia, detecta los siguientes factores como elementos comunes a todos los sistemas políticos estudiados. En primer lugar, los parlamentos eran el escenario predominante de la política nacional, ahí los legisladores fueron formando grupos parlamentarios de acuerdo a localismos, ideologías o intereses compartidos a fin de concentrar poder e impulsar políticas conjuntamente. En segundo lugar, la extensión del sufragio popular hace necesario organizar y congregarse a los nuevos electores. Anteriormente el sistema censitario había restringido la ciudadanía y el derecho al voto a solo unos cuantos propietarios que componían un cuerpo electoral reducido y homogéneo y, por ello, tenían una relación directa con los representantes que no requería de comités. A la par de la ampliación de la masa electoral, surgieron los comités electorales que permitían abordar y encausar a estos nuevos electores para dar a conocer a nuevas élites que competían por la representación. En Francia, por ejemplo, para las elecciones de la Asamblea Nacional de 1871 no se formaron comités electorales, eso condujo a que los electores votaran por los únicos candidatos que conocían, estos eran las élites tradicionales. Tal periodo fue conocido como la “República de los Duques”. Por último, cuando se producía una unión entre los grupos parlamentarios y los comités electorales para formar lazos de coordinación continua que les permitiese a sus integrantes tener un rol activo en la vida política de la nación, nos encontramos ante el surgimiento de los partidos políticos. (Duverger 2012: 15-29)



Con la entrada del siglo XX, los partidos políticos se enfrentaron a un nuevo contexto. El Estado tomó un lugar central en la sociedad y su entramado administrativo se fue ampliando y complejizando hasta adquirir dimensiones descomunales que le permitieran intervenir en todos los asuntos públicos (Abal 2004: 71-72). Por esa razón, los ciudadanos estaban más interesados en las decisiones estatales, las cuales podían tener serias repercusiones en su vida. En este momento de la historia se producen importantes luchas sociales, promovidas por el surgimiento de los movimientos obreros y sindicales que exigían una mayor participación en la vida política del país.

Los partidos políticos ya no podían encarar esta realidad con una actividad intermitente durante cada periodo electoral, sino que debían transformarse para tener una actividad permanente por medio de la cual buscasen incorporar a los nuevos actores sociales, afiliándolos como miembros y requiriendo de ellos una adhesión al programa e ideario del partido y un aporte económico para mantener en marcha sus actividades (Abal 2004: 71-72). Los partidos comenzaron a identificarse por la militancia permanente, así como por la alta densidad de sus estructuras y relaciones con organizaciones externas, como periódicos, sindicatos y asociaciones estudiantiles.

De esta manera, el sistema de partidos políticos se consolidó en las democracias del siglo XX, adquiriendo un rol de intermediarios entre la sociedad y el Estado. La importancia de los partidos políticos reside en las funciones que cumplen en el sistema democrático: la agrupación y filtro de las demandas de la población; la movilización social y su canalización por los cauces institucionales; la viabilización del voto (el voto está condicionado la existencia de partidos); el reclutamiento de las élites y profesionales políticos; y la toma de decisiones y formación de políticas públicas (Malamud 2003: 332-333).

#### **1.1.2.6 Weber y Schumpeter, los ideólogos del elitismo competitivo**

En la misma dirección que Mill, los científicos sociales Max Weber y Joseph Schumpeter dieron el siguiente paso. Ambos autores comparten, aunque con matices, un programa teórico en el que se privilegia la actuación de los partidos políticos y el rol que cumple el sufragio para encargar la representación y la toma las decisiones de gobierno en liderazgos fuertes, dejando un margen mínimo para la participación política de la ciudadanía.

En el verano de 1919, Max Weber publica su famosa conferencia “La política como vocación”<sup>7</sup>, donde propone, desde una perspectiva descriptiva, una constitución del Estado y sus dinámicas que impida la usurpación del poder por parte de los burócratas.

---

<sup>7</sup> En “La política como vocación”, Weber hace una de las definiciones más influyentes y duraderas del estado moderno: “La violencia no es, naturalmente, ni el medio normal ni el único medio de que el Estado



Para Weber, la burocracia representaba un peligro latente en los Estados modernos. Los ciudadanos habían ganado el derecho a voto, con ello su capacidad de reclamar mayores servicios del Estado había aumentado. Articular las demandas de grandes poblaciones requería de un gran Estado que posea una compleja red administrativa que pudiera ejercer cada vez más funciones. Weber estaba convencido de que esto colocaba a los funcionarios y burócratas en una situación de poder considerable y volvía a los políticos dependientes de la burocracia. Por esta razón, se debía evitar a toda costa que el aparato estatal sea tomado por funcionarios que no tuvieran el interés nacional como prioridad o teniéndolo sean incapaces de actuar con firmeza frente a las crisis (Held 2016: 193-195).

Para contrarrestar a la creciente burocratización del estado, era clave pensar una solución desde el Parlamento. Esta institución era el camino para que la ciudadanía pudiera acceder al Estado y, así, recuperar el poder político de las manos de los funcionarios. Sin embargo, en las democracias modernas el Parlamento obedece a la dinámica de los partidos políticos. Estas asociaciones son las que permiten a los políticos profesionales competir en el “mercado electoral” y conquistar el poder (Weber 1979: 124).

Como hemos visto, del siglo XX en adelante, hubo una reconfiguración de los partidos políticos. Ya no eran asociaciones indefinidas e inestables constituidas por notables o aristócratas y sus séquitos. La universalización del sufragio y la necesidad de organización, propaganda y dirección unificada de las masas, engendraron a los nuevos partidos políticos que requerían de una actividad permanente, una distribución de funciones rígida y nuevos liderazgos (Weber 1979: 128). El surgimiento de nuevos liderazgos era determinante para definir el éxito o el fracaso del partido político. No solo para cultivar nuevas adhesiones, sino también para motivar a los miembros del partido, quienes se entregan a su carisma o esperan de él una retribución que los beneficie.

En los partidos de notables y parlamentarios, el liderazgo, naturalmente, recaía en ellos. La reconfiguración de los partidos políticos trajo una reubicación del poder. La dirección del partido, ya no está en los notables o en los parlamentarios, ahora es encargada a la asamblea general del partido o al líder del partido. Esto supone un cambio dramático, ya que desplaza de los representantes el protagonismo de la vida política de la nación y los somete a las dinámicas de los partidos políticos. En palabras de Weber,

*“Lo decisivo es que todo este aparato humano (la “máquina”, como expresivamente se dice en los países anglosajones) o más bien aquellos que lo dirigen, están en*

---

*se vale, pero sí es su medio específico (...). Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el <<territorio>> es elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima” (1979: 83).*

*situación de neutralizar a los parlamentarios y de imponerles en gran parte su propia voluntad. Este hecho es de especial importancia para la selección de la dirección del partido. Ahora se convierte en jefe aquel a quien sigue la maquinaria del partido, incluso pasando por encima del Parlamento. La creación de tales maquinarias significa, dicho con otras palabras, la instauración de la democracia plebiscitaria.”*  
(Weber 1979: 129-130)

La democracia era comprendida por Weber como un sistema plebiscitario en la que el sufragio universal generaba que los líderes de los partidos políticos se disputaran los votos de la ciudadanía presentando un programa o una “oferta electoral” que sea beneficiosa para la nación<sup>8</sup>. Bajo este esquema, los partidos políticos se presentan como el vehículo institucional para que las élites pudieran competir por los votos y por el poder.

En el contexto de la Segunda Guerra Mundial, Joseph Schumpeter recoge y expande algunas ideas que Weber había esbozado, coronando una sólida corriente dentro de la teoría de la democracia, el elitismo competitivo.

En 1942, Schumpeter publica su *magnus opera* “Capitalismo, Socialismo y Democracia”, que marca un antes y un después en la teoría de la democracia, influyendo de manera notable a posteriores pensadores, políticos y analistas de diversas naciones del mundo (Vidal 2010: 1). Incluso podríamos decir que tan alta obra deja ver su larga sombra hasta nuestros días. En ella, Schumpeter busca desarrollar una argumentación que explique el funcionamiento del sistema democrático, dado que la “teoría clásica de la democracia” (como él la llama) no respondía a las dinámicas sociales, económicas y políticas de su tiempo.

La “teoría clásica de la democracia” es entendida como el método por el cual el pueblo toma las decisiones que satisfacen el bien común, mediante la elección de representantes que deben ejecutar la voluntad popular (Schumpeter 1971: 321). Schumpeter disgrega y refuta el ideario que se sostiene en esa definición, delineando el camino para su propia propuesta teórica.

Inicia señalando que dicha definición supone la existencia de un bien común que es determinado por la voluntad común del pueblo. Frente a esto, replica que no hay un bien común con el que todos puedan coincidir, ya que en la realidad hay diferencias irreconciliables que impedirían un acuerdo que no mutile o sacrifique por lo menos en parte alguna de las posturas encontradas. Incluso si se da el caso de coincidir en un valor defendible por todos, el tratamiento que se le puede dar al asunto guarda una

---

<sup>8</sup> Para una aproximación más profunda véase: SERRAFERO, Mario. “Max Weber y la democracia plebiscitaria”. *Revista Internacional de Sociología*. Volumen 76, número 2. 2018.

multiplicidad ilimitada de acciones sobre las que puede generarse mayores discrepancias. (Schumpeter 1971: 321-322)

Ahora bien, siguiendo los avances de las ciencias psicológicas, Schumpeter considera que la voluntad general y las voluntades individuales que la conforman son sumamente influenciables y manipulables, por el efecto de masas, la propaganda y otros métodos que logran persuadir fácilmente la voluntad de los ciudadanos (Schumpeter 1971: 328-332).

Por último, termina de trazar nuestra imperfecta humanidad cuando señala que los ciudadanos tienen un sentido limitado de la realidad política. Las personas vivimos imbuidas en nuestros asuntos privados, conformados por la familia y los negocios, y tenemos muy poco contacto e interés en la realidad política, ya que al no ser actores políticos no contamos con un nexo directo que nos permita medir las consecuencias y asumir los peligros de las decisiones políticas adoptadas (Schumpeter 1971: 333-336).

Por todo esto, el papel del electorado en las democracias modernas no es, ni puede ser, decidir sobre los asuntos o problemas públicos. Los ciudadanos se limitan a aceptar o rechazar la oferta electoral que realizan los candidatos. Así pues, los ciudadanos no tienen iniciativa de ningún tipo, ni para resolver un asunto directamente, ni para proponer a algún candidato. En definitiva, estima que la voluntad del pueblo, no es la fuerza propulsora del proceso político, sino que se forma posteriormente, es el producto del proceso político iniciado por la élite política.

En este escenario, los partidos políticos y sus líderes son los encargados de diseñar un programa político y designar a los candidatos que serán propuestos a los electores para buscar ganar sus votos y alcanzar el poder político. A propósito de los partidos, Schumpeter los define como *“un grupo cuyos miembros se proponen actuar de consuno en la lucha de la competencia por el poder político”* (1971: 359).

Esto supone una alteración en los elementos centrales de la “teoría clásica de la democracia”, donde el pueblo decide sobre los asuntos públicos y designa a representantes para llevar a cabo las decisiones. Schumpeter invierte el orden de los elementos, colocando, en primer lugar, la elección de los representantes y, en segundo lugar, a las decisiones que se adopten sobre los asuntos públicos; y presenta su propia concepción de la democracia:

*“Para expresarlo de otra manera ahora adoptamos el criterio de que el papel del pueblo es crear un gobierno o algún otro organismo intermedio, el cual crearía, a su vez, un ejecutivo nacional o gobierno. Entonces lo definiremos así: método democrático es aquel sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en*

*el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo.” (Schumpeter 1971: 343)*

La famosa cita de Schumpeter expone con claridad su pensamiento. La democracia basada en el sistema representativo no es un modelo en el que gobierne el pueblo directa o indirectamente. Los llamados a gobernar son los representantes, quienes gobiernan con plena libertad y discrecionalidad dentro del marco legal. Empero, es el pueblo, a través del voto, quien selecciona a los representantes entre un número de competidores, creando el gobierno y legitimando su autoridad. Este planteamiento, tributario de Hobbes, reduce la participación de los ciudadanos a intervenir en la inauguración del gobierno autorizando a las élites que serán las encargadas de gobernar.

La contribución de Schumpeter suele sintetizarse en que la democracia consiste en un arreglo institucional por el cual las élites compiten entre sí para ganar los votos de los ciudadanos y encargarse del gobierno; entonces, la democracia deja de ser el “gobierno del pueblo” para convertirse en el gobierno de la representación. Dicha concepción de la democracia priorizó el rol de los representantes y del procedimiento electoral, a la vez que redujo el papel de la participación a su expresión más mínima y se satisfizo con el desinterés y la apatía política por parte de los ciudadanos.

La teoría de la democracia se vio profundamente marcada por el elitismo competitivo. Incluso se ha llegado a considerar que esta forma de democracia (democracia representativa elitista) se ha convertido en el paradigma de la democracia y el modelo hegemónico en el Occidente (De Sousa 2004: 38-39).

#### **1.1.2.7 Manin y la representación en la actualidad**

Durante el siglo XX y en lo que va del siglo XXI, cada vez más países del mundo han adoptado la democracia como forma de gobierno. A pesar de las obvias diferencias que existen entre ellos, se han constatado caracteres inamovibles que son intrínsecos a la idea de representatividad y se pueden notar en mayor o menor medida. La tarea de identificar estos caracteres fue asumida por el profesor Bernard Manin en su famoso libro “The Principles of the Representative Government”, donde establece los cuatro arreglos institucionales que son propios de las democracias basadas en la representación.

El primer arreglo institucional de los sistemas representativos es la independencia parcial de los representantes en relación a las preferencias de los electores. Este consiste principalmente en la prohibición de los mandatos imperativos y de la revocación discrecional de los representantes. (Manin 1997: 163)

En los gobiernos representativos no se da cabida a los mandatos imperativos. Los programas electorales no son vínculos inquebrantables, sino que se asemejan a promesas que el representado se compromete a cumplir. Esto implica que el incumplimiento de tales promesas no rompe la representación (lo que daría pie a la revocación del cargo). No obstante, el modo en que el electorado influye en sus representantes y los sanciona es por medio de su derecho a no reelegirlos. La reelección sería el principal incentivo para que los representantes cumplan sus promesas. Decimos incentivo, porque no llega a ser una obligación que lleve a los representantes a actuar de acuerdo a los deseos del electorado, sino que es un elemento a considerar por el representante cuando esté a punto de tomar una decisión. (Manin 1997: 166-167)

El segundo arreglo institucional identificado por Manin es la libertad de expresión. La representación necesita de un grado de libertad suficiente como para que los ciudadanos puedan formarse una opinión propia fuera del control del gobierno y expresarla sin temor a represalias.

La libertad de expresión es la contraparte de la ausencia del mandato imperativo. La libertad de expresión es una característica democrática del sistema representativo, porque permite que la voz de la ciudadanía llegue a los que gobiernan, mientras que la independencia de los representantes, por el contrario, parece un elemento no democrático del sistema representativo. Los representantes no están obligados a actuar de acuerdo a los deseos de la ciudadanía, pero tampoco pueden ignorarlos. La libertad de expresión asegura que las preferencias de la ciudadanía puedan ser expresadas y reciban la atención merecida de los gobernantes. (Manin 1997: 170)

De igual manera, la libertad de expresión permite que los ciudadanos se informen de las opiniones de los demás, sin una mediación de la autoridad. Es la expresión de opiniones políticas compartidas lo que agrupa a los ciudadanos y les permite formar una mayoría. Al respecto, señala Manin,

*“así tome la forma de demostraciones, peticiones o encuestas, las expresiones de las opiniones políticas son usualmente parciales e iniciadas por pequeños grupos. Sin embargo, desde el punto de vista de aquellos en el poder, incluso esas expresiones limitadas deben ser tomadas en consideración en el proceso de toma de decisiones: una opinión expresada en un punto por un grupo particular puede expandirse, el grupo puede ser lo suficientemente organizado e influyente como para que su opinión no pueda ser ignorada (...).” (1997: 173)*

Además, la libertad de expresión distingue el gobierno representativo de lo que ha sido llamado “representación absoluta”, como fuera propuesta por Hobbes, en la que los ciudadanos no tienen agencia y la capacidad de expresarse solo puede ocurrir a través de la persona del representante. Cuando la ciudadanía se expresa políticamente, se revela



como una entidad diferente de aquellos que gobiernan (Manin 1997: 174). La libertad de expresión permite que los ciudadanos puedan disentir de las acciones del gobierno y manifestarse en cualquier momento, manteniendo en ellos la soberanía, e impide que los representantes sustituyan completamente a la ciudadanía.

El tercer arreglo institucional propio del sistema representativo es el carácter repetitivo de las elecciones. Este es el elemento que hace viable que los electores puedan influir en las decisiones de los representantes.

El gobierno representativo se basa no sólo en la elección de representantes que se encarguen del gobierno, sino en que los representantes sean elegidos en intervalos regulares. Esto supone que el electorado puede remover a los representantes de su puesto al finalizar un periodo de gobierno. Si la elección de representantes fuera de por vida, la ciudadanía no tendría forma de influir en los representantes una vez que son elegidos. Es la elección por periodos lo que permite a los ciudadanos cambiar a los gobernantes si consideran que su actuación en el gobierno ha sido decepcionante y elegir a otros que tengan propuestas más atractivas. (Manin 1997: 174-178)

En ese sentido, se dice que la elección tiene una función retrospectiva, al permitir evaluar el desempeño de un representante, y una función prospectiva, al permitir a los electores elegir al candidato con mejores propuestas. Anteriormente hemos visto que el aspecto negativo es más importante que el afirmativo, ya que la no elección es una amenaza concreta y eficaz, mientras que la elección de un candidato no asegura el cumplimiento de las políticas ofrecidas.

El análisis retrospectivo representa un reto a la propuesta teórica de Schumpeter, toda vez que él consideraba que la democracia era una selección de los encargados de la política pública y descartaba como un mito que los ciudadanos pudieran influenciar en el contenido de las decisiones públicas. Por el contrario, el análisis retrospectivo que realizan los ciudadanos al momento de votar es una variable que suele ser tomada en consideración por los representantes antes de tomar una decisión, sobre todo cuando hay un periodo electoral próximo. No obstante, este tipo de análisis es realizado por los electores en el periodo electoral y no antes ni inmediatamente después de que se haya tomado la decisión lo que resulta contraproducente cuando se traten del acciones o decisiones realizadas con muchos años de anterioridad. (Manin 1997: 174-178)

El cuarto y último arreglo institucional propuesto por Manin es la decisión basada en la discusión. En el gobierno representativo, las decisiones son el resultado del debate y el diálogo efectuados en la asamblea.

La representación siempre ha sido asociada con la discusión. Para ver la vinculación es necesario apelar a la noción de asamblea. En democracia, el poder nunca se le confió a un solo individuo elegido por la ciudadanía, sino que recaía en una autoridad colectiva. Si bien se consideró en sus orígenes que el debate era la vía para llegar a la verdad y sobre ella fundar la ley. Con el paso del tiempo la legitimidad de la asamblea pasó a basarse en el hecho que permitía recoger la diversidad de la sociedad, permitiendo el gobierno en naciones populosas y plurales. (Manin 1997: 183-187)

Los miembros de la asamblea eran elegidos por una ciudadanía diversa, por lo que era seguro encontrar diferentes puntos de vista; entonces el principal objetivo de la asamblea se volvía encontrar un consenso entre todos los miembros o la mayoría a través del debate y la persuasión. El consenso, antes que el debate, es lo que transforma una propuesta en una política. Pero antes del consenso de la mayoría debe necesariamente producirse la discusión. Ninguna decisión puede ser tomada si la mayoría no la considera justificada luego de un escrutinio argumentativo. Por tal motivo, todo debe someterse al juicio de la asamblea. (Manin 1997: 187-192)

En síntesis, bajo el imperio de la representatividad, la democracia sería un conjunto de arreglos institucionales donde los líderes o élites políticas compiten por medio de partidos políticos para obtener votos de los ciudadanos en elecciones, que se repiten periódicamente, y puedan así acceder al poder y encargarse del gobierno. Los ciudadanos gozan de una libertad de expresión que les permite formarse un criterio propio acerca de los asuntos públicos, pero es a través de las elecciones que pueden influir y ejercer control sobre sus representantes. El evento electoral es la única oportunidad que tienen los ciudadanos de influir en la política pública, ya que la amenaza de no reelección de los representantes supone un incentivo para que estos atiendan las demandas de la población.

## **1.2 Crisis de la representatividad en la teoría de la democracia**

Tal como hemos visto, la tradición liberal determinó de manera profunda el modo en que se concibe la democracia en la actualidad. La representación ha desplazado casi por completo a la participación como el elemento central de la democracia. Podemos decir que la democracia representativa liberal ha sido el modelo dominante de nuestro tiempo y su influencia se mantiene viva en los nuevos gobiernos que progresivamente se vienen liberando de la autocracia.

Si bien se constata una hegemonía de este modelo, no se podría decir que su predominio haya sido enteramente pacífico. Voces críticas se han dejado oír desde los años sesenta para denunciar las contradicciones y debilidades que trae consigo esta forma de gobierno. Estas críticas, lejos de abogar por formas de gobierno monárquicas,

aristocráticas o autocráticas, reafirman la democracia proponiendo una revitalización del componente participativo para encarar lo que se ha conocido como la “crisis de la representatividad” (Reniu 2011; Peruzzotti 2004; Barber 2003; Cheresky 2003; Grompone 1996; Novaro 1994; Mainwaring, Bejarano y Pizarro 2006). En los términos de Rosanvallon, viene ocurriendo una desacralización de este particular modelo democrático que deja entrever las ficciones en las que se apoya (2006: 34).

Este es un problema de suma gravedad, ya que el poder de los representantes y gobernantes viene de la legitimidad que le concede la ciudadanía y esa legitimidad se sostiene de un alto grado de representatividad. Al existir un lazo representativo débil entre los representantes y los electores, se produce una debilidad manifiesta del poder democrático; que obstruye la posibilidad de cumplir con los compromisos electorales y alimenta la desconfianza de la ciudadanía en la política. (PNUD 2010: 129)

A continuación, pasaremos a revisar los principales problemas que han puesto en jaque al sistema democrático basado enteramente en la representación. Al romperse el vínculo representativo entre los representantes y la ciudadanía, las élites quedan a cargo del gobierno sin la “molesta” intervención de la masa.

### **1.2.1 Los partidos políticos son insensibles a la ciudadanía**

En el momento que se consolidó el sistema de partidos, estos servían como un vehículo para organizar a la ciudadanía, buscaban definir un marco ideológico bajo el cual establecer un programa de propuestas que canalice las demandas de la población y, con la profesionalización de la política, generaban nuevos liderazgos que pudieran cultivar las adhesiones necesarias en la población para competir y ganar una elección. En la actualidad, se evidencia un debilitamiento de los lazos tradicionales y de las lealtades entre los partidos políticos y la población, que permite comprobar como los partidos políticos se han vuelto cada vez más insensibles a las demandas de la ciudadanía (Martinez 2006: 27).

En primer lugar, el análisis prospectivo parece no influenciar en lo absoluto a los partidos políticos. La propuesta electoral de los partidos políticos está caracterizada por un contenido poco específico y ambiguo, compuesto de objetivos generales y anhelos difusos, y prescinde de políticas públicas realistas que respondan a un programa. La noción de programa político se pierde en un océano de propuestas recicladas e intercambiables que satisfagan

*“al mayor número de personas, empleando un nivel de generalidad tan grande que evite molestar a una porción del electorado. No alejar el apoyo de votantes potenciales es razonable para cualquier candidato, pero la generalidad como norma, la vaguedad como criterio para comunicarse con los electores, termina produciendo*

*consecuencias en el corazón mismo del sistema electoral: desaparecen las opciones.”*  
(PNUD 2010: 108)

La carencia de una estructura programática que soporte al partido político genera, entre muchos otros, dos perjuicios inmediatos: la fuerte personalización de la campaña, que lleva a la aparición de caudillos; y el empobrecimiento del debate público, que centra las discusiones en generalidades o en ataques personales (PNUD 2010: 106-109).

En segundo lugar, la desigualdad entre los propios partidos, en el contexto de un sistema mayoritario, incentiva a que los ciudadanos no se fijen en los partidos minoritarios, que no tienen oportunidad frente a los grandes partidos establecidos, y tengan que plegarse a un partido que, sin evocar la misma representación que el minoritario, tiene más oportunidad de ganar la contienda electoral (Anduiza y Bosch 2004). El resultado es que los ciudadanos perciben que el sistema electoral excluye a los partidos que en verdad los representan y que los representantes elegidos no van a atender sus demandas (Martínez 2006: 28). Estas percepciones acumuladas son terreno fértil para, lo que llama Norris, “valoraciones deslegitimadoras” que socaban la credibilidad, la confianza y la autoridad de la representación y, por ende, del sistema democrático (1999: 215).

Las implicancias que revisten el alejamiento entre los ciudadanos y los partidos y élites políticas comportan una suma gravedad, ya que no sólo generaría un empobrecimiento del sistema democrático, sino que incluso pondría en riesgo su existencia. En esa línea, una destacada investigación sobre el sistema de partidos en Latinoamérica concluyó que *“mientras más superficial y poco sólida sea la conexión entre la élite política y el resto de la población, menos comprometida estará la población con el sistema democrático; en el peor de los casos, esta situación puede resultar en que la ciudadanía esté más abierta a la posibilidad de un sistema autoritario”* (Kitschelt, Hawkins, Luna, Rosas y Zechmesiter 2010: 302).

### **1.2.2 Los representantes gozan de una independencia absoluta**

Mientras que Manin dictamina, sin lugar a discrepancia, que los representantes tienen una independencia parcial, en razón de que en sus decisiones buscarían recoger las demandas de la población, debido a que su desempeño es supervisado por los ciudadanos y luego evaluado a través el voto; en la realidad, se aprecia que los representantes actúan con una total y absoluta independencia respecto a las demandas de la población.

Los representantes ignoran sin reparos las demandas de la ciudadanía, incluso las más urgentes, y desempeñan sus funciones de espaldas al electorado. Esto se evidencia con mayor claridad en Latinoamérica, y en la región andina en particular, donde el desinterés

y la falta de atención a las necesidades de la población parecen ser crónicos en los representantes (Mainwaring, Bejarano y Pizarro 2006: 14).

La discrecionalidad en la actuación del representante, que le permitía tomar decisiones diferentes o contrarias a las prometidas en la campaña electoral pero que eran necesarias para perseguir el bien público, hoy se convierte en una carta blanca que habilita a los representantes a utilizar los recursos del Estado y el poder público atribuido a sus cargos para su propio beneficio. Los representantes han hecho un mal uso de la discrecionalidad atribuida a su cargo para satisfacer sus objetivos personales, dejando de lado deberes básicos que sostienen su función, como la consecución del bienestar general de la colectividad y el cumplimiento de las expectativas ciudadanas.

Aunado a ello, la independencia venía determinada por la prohibición del mandato imperativo y por la idea de que el candidato elegido sería representante de toda la nación y no de un grupo en particular. Bajo la idea de la representación general y difusa de la nación se avala la ruptura de la vinculación entre el representante y los ciudadanos, dado que *“al representar a todos no se vincula con ninguno de ellos”* (Martínez 2006: 42).

Frente a este escenario de independencia absoluta, los ciudadanos quedan en una incertidumbre definitiva respecto al desempeño de los representantes, sin la posibilidad de recurrir a un mecanismo institucional que asegure la ejecución del programa que han elegido. Así, la democracia se reduce al evento electoral que se lleva a cabo cada cuatro o cinco años, donde los ciudadanos no pueden más que refrendar los actos de los representantes o mostrar su inconformidad negándoles su voto. Más aún, el concepto de representatividad y el fundamento de la democracia basada en la representatividad se resquebraja por completo ante un escenario en el que los representantes no postulan a la reelección. Esta circunstancia, tan factible en nuestra cotidianidad política, deja en evidencia la fragilidad del sistema representativo y, con ello, de la democracia misma.

### **1.2.3 Inestabilidad partidaria, transfuguismo y “vientres de alquiler”**

Ya lo hemos dicho en reiteradas ocasiones, los partidos políticos son los vehículos para que los candidatos puedan acceder a la representación a través de la competencia por los votos de la ciudadanía. Por tal motivo, en la democracia representativa, el sistema de partidos tiene un papel central dado que le permite a la ciudadanía tener opciones electorales claras, liderazgos que cuenten con una organización que los respalde y un programa político que es impulsado desde el partido y realizado por los parlamentarios elegidos, y/o el presidente de ser el caso.

Lamentablemente estas organizaciones, que durante el mandato representativo deben contar con un alto grado de cohesión, de vocación de permanencia y de raigambre



programática, evidencian en la práctica una patente inestabilidad por el desplazamiento fluido y continuo de los políticos entre los diferentes partidos; provocada y promovida por el fenómeno del transfuguismo y a los denominados “vientres de alquiler”.

El transfuguismo ocurre cuando un representante abandona el partido político que le permitió acceder al cargo para incorporarse a otra agrupación (Reniu 2011: 13). Un representante se maneja entre los dictados de su propia consciencia y los mandatos emitidos por la cúpula del partido al que pertenece. No obstante, se presentan momentos en que el representante no puede conciliar entre ellas y ambas fuerzas tiran en sentido opuesto hasta producir una ruptura insalvable. El transfuguismo nace cuando a partir esta ruptura insalvable, el representante se suma a las filas de otro partido político.

La gravedad del asunto reside en que el representante viola la fidelidad que le debe a los electores, que lo han elegido justamente para cumplir con las expectativas delineadas en los programas electorales desarrollados por los partidos políticos. Una postura más descreída podría señalar que gran parte de los votos responden al carisma o personalidad del candidato. Tal como hemos visto, este supuesto comporta la misma gravedad, debido a que reduce al mínimo la rendición de cuentas exigible por los ciudadanos, que se realiza principalmente a partir del programa propuesto en la campaña electoral.

Asimismo, se produce un acto de deslealtad para con el partido que le ha permitido acceder al cargo y al poder que reviste el puesto. El representante, una vez que recibe la investidura del cargo, actúa como si fuera dueño de su escaño y decide aprovecharlo para su beneficio personal. Reniu considera que este es un acto de traición que *“supone el agravamiento de la crisis de la representación política y, con ello, socava los cimientos de los sistemas democráticos actuales”* (2011: 15). El cambio continuo de partidos produce inestabilidad y, por consiguiente, una desconfianza de los ciudadanos en el sistema de partidos.

Ahora bien, un fenómeno que genera mucha inestabilidad y aviva la continua alternancia partidaria son los partidos catalogados como “vientres de alquiler”. Estos son partidos que disfrutan de un reconocimiento legal, formal u oficial que les permite participar en elecciones, pero que, ante la falta de cuadros políticos propios, renuncian a construir una plataforma formativa y prefieren negociar con líderes políticos que gocen de cierta popularidad para incluirlos en sus listas electorales. Por un lado, los políticos que ingresan a sus nuevos partidos ganan la posibilidad de postular en elecciones; por otro lado, los partidos políticos obtienen a un candidato competitivo que tiene algún grado de notoriedad y que les permite armar una estrategia propagandística atractiva para la campaña electoral.

Los efectos de esta práctica electoral es que los programas y las ideologías se vuelven intercambiables, descartables y sustituibles. El sistema de partidos se vuelve fragmentado y poco confiable; siendo incapaz de ofrecerle certeza a los ciudadanos y de permitirles una compenetración con los ideales de un partido. En consecuencia, el sistema de partidos se caracteriza como un “mercado” de partidos que están a disposición de quienes desean postular a cargos públicos, incitando y facilitando la extrema movilidad e inestabilidad en los partidos políticos (López 2011: 81).

Este estado de cosas hace evidente un falseamiento del proceso representativo, en el que los representantes no tienen ningún reparo en cambiar de programas y de partidos y traicionar el acuerdo político que han establecido con la voluntad de los electores para hacerse del poder político y asegurar su máximo beneficio individual; configurándose así una estafa política cuyos efectos destructivos alcanzan de lleno a la cultura política democrática (Reniu 2011: 29).

#### **1.2.4 Partidos políticos susceptibles a la presión de los grupos de interés**

En una investigación sobre el nacimiento del sistema representativo en Estados Unidos, Gargarella concluye que las instituciones representativas no fueron diseñadas para promover la intervención de la ciudadanía, sino que se desarrollaron con la estricta finalidad de desalentar toda participación activa los ciudadanos, procurando alejar a los representantes de la ciudadanía y dotarlos de la máxima autonomía (1997: 93). Lo que esto significó para la democracia -continúa Gargarella- es que contemos con un sistema político más sensible a las presiones de los grupos de interés que a la voluntad de la ciudadanía.

Con el surgimiento de los “políticos profesionales” y el desarrollo de una estructura institucional densa que permitía a las cúpulas dominar los partidos, castigando o recompensando a sus miembros, se produjo una verticalización dentro de los partidos que ocasionó que los grupos de interés ya no recurrieran al electorado para cultivar y promover sus propios intereses, sino que les bastaba convencer a unos pocos dirigentes que tuvieran el control del partido y de los representantes (Gargarella 1997: 82-83). Esto resultó en lo que Rancière define como un acaparamiento del gobierno por una coalición entre la oligarquía estatal y la oligarquía económica (2006: 47).

La situación descrita ocasionó inevitablemente una mayor separación entre los representados y los representantes, ya que al recibir el apoyo y financiamiento necesario de estos grupos de interés, hay cada vez menores incentivos para que los representantes tengan un acercamiento con la masa de ciudadanos. Y es que, para sostener una campaña electoral -publicidad, encuestas, consultores, etc.- y, sobre todo, para que un partido

opere de manera continuada y activa entre los periodos electorales, se hace necesaria una enorme cantidad de dinero que ingrese de manera permanente al partido.

La principal fuente de financiamiento ha sido el capital privado. Esto ocasionó: conflictos de interés para los actores políticos; una influencia desmesurada de los grupos de interés para orientar la toma de decisiones del partido hacia su beneficio particular; una vez que los partidos llegaban al gobierno se producía el cobro de favores y la cooptación del gobierno; desigualdad de oportunidades entre los partidos; y, en muchos casos, que se garantizara la impunidad para actividades al margen de la ley, a través del lavado de dinero (PNUD 2010: 118-121).

A pesar de que algunos países hayan buscado contrarrestar esta situación, los esfuerzos regulatorios no han podido llegar a una solución definitiva. La cuestión de financiamiento y la influencia de los grupos de interés ha jugado un papel decisivo en la construcción del poder para dar contenidos a las políticas públicas y determinar el acceso a los cargos de decisión (PNUD 2010: 121).

#### **1.2.5 Exclusión de las minorías vulnerables**

Estudios sobre pluralismo, multiculturalismo y feminismo han demostrado que en las democracias representativas liberales existen condiciones estructurales que determinan la permanente exclusión de minorías o grupos históricamente desaventajados, poniendo en cuestionamiento el principio de igualdad entre los ciudadanos (Kymlicka 2003, Abellán 2003).

La idea de representatividad, como concepto organizador de la vida política, es que los partidos políticos deben recoger las diferentes demandas, opiniones y actitudes de la sociedad y llevarlas al escenario político, comprendido como un espacio de disputa por el ejercicio del poder. El problema se presenta cuando hay un sector de la población que está invisibilizado y sometido a una minoría dominante, en razón de que los partidos optan por apelar al grupo más influyente e ignoran a quienes tienen menor incidencia y capacidad de actuación.

De tal modo, el sistema representativo se presenta paradójicamente como *“facilitador y reductor del pluralismo al mismo tiempo”* (Rosales 2002: 54). No ha sido suficiente el reconocimiento formal de derechos políticos individuales, mientras el sistema representativo no sea capaz de asegurar una representación igualitaria de los diferentes grupos que existen en la sociedad (Kymlicka 1999: 135-139).

### 1.2.6 Aparición de *outsiders*

La inestabilidad de los partidos ha generado que, de una elección a otra, la ciudadanía vote de manera distinta según el partido político que adopte el candidato de su preferencia; en la actualidad, se ha visto de manera progresiva que los votos se guían principalmente por las personas que postulan antes que los partidos a los que pertenecen (Manin 1997: 219).

En este nuevo contexto, los burócratas partidarios y los activistas políticos han sido reemplazados por publicistas y expertos en medios de comunicación que son los encargados de diseñar y ejecutar las campañas electorales, ante la mirada pasiva de los ciudadanos que permanecen como meros espectadores de política nacional; esto ha sido referido por Manin como una “*democracia de audiencias*” (1997: 220).

Los candidatos ya no estiman como algo necesario para participar en una elección ser miembro en un partido, formarse políticamente en base a los ideales del partido, y escalar progresivamente hasta ser incluido en la lista electoral. Basta gozar de una cierta popularidad, tener el financiamiento suficiente como para sostener una campaña y contratar a expertos en medios y asesores, para ser un contendiente real y, por ello, ser invitado a formar parte de la lista de candidatos de un partido o formar un partido propio hecho a su medida.

El *outsider* es un candidato sin afiliación a los partidos tradicionales y que muchas veces improvisa un partido nuevo alrededor de su figura. Esto por sí solo no debería suponer una cuestión preocupante para el sistema de partidos; sin embargo, el problema surge cuando estos *outsiders* se vuelven opciones electorales competitivas que tienen un apoyo considerable de la ciudadanía. La preferencia de la ciudadanía a estos candidatos por encima de los que pertenecen a partidos con mayor institucionalidad, revela una insatisfacción con las instituciones representativas y los partidos tradicionales que lleva a los ciudadanos a preferir a un individuo que no tiene ninguna relación o vínculo con aquellos (Mainwaring, Bejarano y Pizarro 2006: 21).

### 1.2.7 Ciudadanos desconfiados de las organizaciones tradicionales y desinformados respecto a los asuntos públicos

El principal efecto de todos los problemas que hemos visto hasta ahora, es que se generan un desinterés patente en los ciudadanos de tomar parte activa en política y una desconfianza generalizada hacia los representantes y las instituciones representativas.

Se constata en la realidad una dramática reducción de la participación en elecciones y en los partidos políticos, pero no solo eso, también en sindicatos e iglesias; en general en

todos los espacios que generaban capital social y que propugnaban solidaridad hacia los demás e interés en los asuntos de la comunidad (Martínez 2006: 35).

Así pues, el sistema representativo ha terminado por alejar a los representantes de los representados, impide que la ciudadanía tenga un rol más significativo en la toma de decisiones, genera incentivos perversos que aíslan a los representantes de las demandas de la población y facilita que los grupos de poder privados influyan en los representados, entre otros efectos perniciosos (Gargarella 1997: 92).

Todas estas cuestiones, alienan al ciudadano y lo mantienen alejado de lo que ocurre en su comunidad. Los ciudadanos viven en un estado de penumbra producida por un alto grado de desinformación, que a la larga les impide formarse un criterio propio o tener las herramientas y los datos para formular un juicio crítico de la actuación de los representantes. Al respecto, Fishkin sostiene que *“en lugar de que existan opiniones públicas sólidas capaces de controlar a los representantes, las preferencias, que se traducen en votos, se ven moldeadas de acuerdo a la personalidad del líder y por la influencia de medios de comunicación, sin que haya un escrutinio riguroso basado en información relevante y certera, que permita realizar un verdadero control popular”* (1991: 19). Así, en elecciones, los ciudadanos son propensos a realizar un juicio retrospectivo deficiente y un análisis prospectivo crédulo y acrítico. Su única intervención democrática quedaría completamente sabotada haciendo aún más profunda la crisis de la representación.

Los problemas analizados en esta sección nos permiten apreciar como el sistema democrático basado exclusivamente en la representatividad es insuficiente y da cuenta de una teoría endeble de la democracia que se ha visto desbordada por la realidad. Muchos autores tomaron esto como un reto y una invitación a pensar en alternativas que puedan contrarrestar esta situación de crisis.

### **1.3 Comprensión procesal de la democracia y la revalorización de la participación política de los ciudadanos**

La crisis de la representatividad nos coloca en un escenario, que Rosanvallon (2006) ha denominado “posrepresentatividad”, en el que no basta buscar paliativos institucionales sino que se hace necesario recurrir a una nueva comprensión de la democracia que nos permita asimilar los fenómenos actuales en su real dimensión y que quite los reflectores de la élite representante y los ponga sobre los ciudadanos a fin de potenciar una participación política que esté al servicio de la democracia.

Con tal objetivo, luego de una revisión exhaustiva de la literatura sobre el tema, optamos por el enfoque procesal de la democracia de Charles Tilly. Estimamos que sobre la base



de esta plataforma teórica podremos apreciar con claridad el carácter democrático de la protesta y el rol que esta desempeña dentro de un régimen político. De igual manera, se hace necesario que desarrollemos una revalorización del concepto de participación política que nos permita concebir a la protesta como una acción legítima y democrática que pueden ejercer los ciudadanos para intervenir en la definición de la política pública y en el control del poder político.

### **1.3.1 Comprensión procesal de la democracia: un régimen político liado entre la democratización y la desdemocratización**

El modelo de democracia basado en la representatividad se ha mostrado insuficiente en una realidad política donde el voto no es la única expresión de voluntad popular ni la elección el centro del sistema democrático. A esta concepción insuficiente de democracia se le denomina “procedimentalista”, en razón de que considera al procedimiento electoral como el evento determinante de la vida política de un país. Desde este enfoque, si los ciudadanos tienen la posibilidad de expresarse a través de las urnas y así autorizar a los representantes que se encargarán del gobierno, entonces estamos frente a un régimen político democrático. Desde esta comprensión procedimentalista, la legitimidad del gobierno se concede cada cuatro o cinco años cuando los ciudadanos se reúnen y eligen a las élites representantes. Sin embargo, la crisis de la representación nos ha mostrado que tal presunción de legitimidad ha sido derrotada por la desconfianza de los ciudadanos, el descontento generalizado con los actos del gobierno y la ruptura del vínculo representativo.

En la actualidad, el voto ha dejado de ser una cesión de derechos políticos hasta la siguiente disputa electoral; por ello, toda decisión del gobierno puede ocasionar una reacción de la ciudadanía que se canaliza cada vez menos por vías institucionales como los partidos o los representantes (Cheresky 2015: 23). Estas reacciones adoptan la forma de protestas u otras acciones ciudadanas informales o no institucionales que se llevan a cabo en el espacio público de manera distinta que en el pasado y condicionan fuertemente al sistema representativo (Cheresky 2015: 84). La ciudadanía no cede enteramente la soberanía mediante la elección de los representantes, sino que se mantiene alerta y se manifiesta de modo activo cuando *“el gobierno adopta decisiones significativas, o ante temas urgentes en la cotidianidad pública”* (Cheresky 2015: 84). Estos hechos denotan una ampliación de la democracia, que extiende nuestra comprensión de la misma más allá del procedimiento electoral y la asemeja a un proceso continuo donde el Estado y los ciudadanos tienen interacciones democráticas permanentes que definen el curso de la política pública y, en última instancia, revalidan la legitimidad de las autoridades. Esta nueva comprensión de la democracia puede recibir distintas denominaciones: procesal, dinámica o continua (Tilly 2010; Cheresky 2015; Rousseau 1995). Considerando que todos los términos identifican a la democracia con

una serie de procesos que están continuamente en marcha, utilizaremos la denominación “procesal”.

Dahl, hablando sobre cómo opera una asociación voluntaria, propone cinco criterios de corte procesal de la democracia: participación efectiva de todos los miembros para conocer las visiones de los demás miembros sobre la política; todos los miembros deben tener oportunidades de votar y su voto debe valer igual; dentro de límites de tiempo razonables los miembros deben tener una comprensión clara e informada de la política; debe haber una agenda pública accesible a todos los miembros que les permita determinar cómo y qué cuestiones incluir; y la inclusión de todos los adultos con los mismos derechos de ciudadanía (2013: 41-51). Notemos cómo, desde este enfoque, se nos presentan una serie entrelazada de procesos políticos -siendo uno de ellos el procedimiento electoral- que constituyen un todo en permanente movimiento y describen interacciones regularizadas entre ciudadanos y agentes del Estado.

En la misma línea procesal, Tilly avanza de manera más ambiciosa sobre lo planteado por Dahl. Lo que busca este enfoque no es partir de una dimensión axiológica hacia una dimensión material o formal de la democracia, sino que se plantea básicamente describir los cambios y las variaciones en el alcance y carácter de una democracia para explicar el modo en que se legitiman los gobiernos democráticos en la actualidad.

Entendiendo que los regímenes políticos se encuentran en un constante devenir, sujetos y moldeados por incesantes dinámicas democráticas formales -canales institucionales o procedimentales de participación ciudadana- e informales -petición y presión de la ciudadanía a las autoridades por medios no institucionales-, Tilly introduce los conceptos de democratización y desdemocratización. El carácter democrático de un sistema político ya no se encuentra en el cumplimiento formal del procedimiento electoral o en la delegación del poder en los representantes, sino que se ve definido de manera continua por la conformidad de los actos de los poderes públicos con las opiniones, necesidades y demandas formuladas por la ciudadanía. Es innegable que las elecciones le otorgan una voz a la ciudadanía, pero, así como las elecciones, hay otros medios a través de los cuales los ciudadanos se expresan, como puede ser el ejercicio de presión política, las peticiones, las encuestas de opinión y la movilización social (Tilly 2010: 44).

Para entender los movimientos de democratización y desdemocratización, debemos atender a los siguientes postulados. En primer lugar, un régimen político es un tipo de relaciones o interacciones regulares entre un Estado -comprendido como una organización que controla los principales medios coercitivos dentro de un determinado territorio con prioridad y reconocimiento por parte de otras organizaciones- y los ciudadanos -todas las personas que viven bajo la jurisdicción de dicho Estado-, que versen

sobre el poder del Estado y su rendimiento -entendido como sus efectos, consecuencias o resultados- (Tilly 2010: 42-44).

La democracia, entonces, es aquel tipo de régimen político donde el Estado se comporta de conformidad con las demandas expresadas por sus ciudadanos. En ese sentido, un régimen político específico se democratiza en la medida que la conformidad de la actuación del Estado con los requerimientos de los ciudadanos aumenta y se desdemocratiza cuando dicha conformidad disminuye. Pero ¿qué significa que el comportamiento del Estado sea conforme? y ¿qué características importa el que su actuación se corresponda con las demandas de la sociedad civil?

Para entender la “conformidad” o “correspondencia”, Tilly identifica cuatro criterios que funcionan como variables sensibles que se alteran según el tipo de interacciones que tenga el Estado con los ciudadanos: amplitud, igualdad, protección y consulta mutua vinculante. La amplitud es descrita como la profundidad real que llegan a alcanzar las demandas de los ciudadanos, pudiendo ir desde un pequeño segmento de la población que disfruta de plenos derechos excluyendo al resto de la política pública, hasta la inclusión muy amplia de gente bajo la jurisdicción del Estado habiendo una sola categoría homogénea de ciudadanía (Tilly 2010: 45). La igualdad es descrita como la medida en que diferentes grupos de ciudadanos ven traducidas sus demandas en las prácticas del Estado, pudiendo haber una gran desigualdad en las categorías de ciudadanos hasta una amplia igualdad de derechos y deberes (Tilly 2010: 45). Estos dos elementos constituyen aspectos esenciales (aunque no suficientes) de la democracia, al presentarse como las bases de la ciudadanía, donde las relaciones con el Estado no varían de acuerdo a la adscripción a una categoría específica y excluyente, sino que todos los ciudadanos tienen similares derechos y deberes (Tilly 2010: 46). La protección es descrita como la medida en que la expresión de las demandas recibe por sí misma la protección política del Estado, yendo desde una escasa protección hasta una completa protección frente a la arbitrariedad del Estado (Tilly 2010: 46). Por último, la consulta mutuamente vinculante es entendida como el nivel en que la traducción de las demandas compromete a ambas partes, ciudadanos y Estado, pudiendo ir desde no vinculantes o asimétricas, que requieran sobornar, timar, amenazar o utilizar influencia para procurar el beneficio del Estado, hasta mutuamente vinculantes, en el que los agentes estatales disponen de obligaciones a fin de repartir beneficios prometidos (Tilly 2010: 46). Cuando las relaciones políticas entre el Estado y sus ciudadanos se demuestran con consultas mutuamente vinculantes, amplias, iguales y protegidas, nos encontramos, desde esta perspectiva, frente a un régimen democrático.

En efecto, desde el enfoque procesal de la democracia, la naturaleza de las interacciones entre el Estado y los ciudadanos pueden ser de muchos tipos. El Estado puede actuar de manera restrictiva, ignorando las demandas de la población y guiándose por la exclusiva

discrecionalidad de las élites en el poder; lo que ocasionaría una desdemocratización del sistema político. Pero también puede ocurrir exactamente lo opuesto, actuando de acuerdo a las demandas y necesidades de la población, no sólo atendiendo sus reclamos, sino otorgando las garantías necesarias para que puedan realizarlos con plenitud; lo que generaría una democratización del sistema político.

La democracia, en los términos planteados, es un régimen político en permanente contracción y expansión, sensible a los grandes y pequeños acontecimientos de la vida cotidiana y a las interacciones entre el Estado y la ciudadanía relativas a la utilización del poder público. Una comprensión dinámica como esta, antes que limitarse a una constatación de la democracia a través del cumplimiento del procedimiento electoral, exige atender a los actos de la ciudadanía y del Estado que pueden provocar la democratización o desdemocratización del régimen político, siendo el sufragio sólo uno de ellos. Bajo esta comprensión de la democracia, se le reconoce un nuevo rol a la ciudadanía. Luego de un evento electoral, la ciudadanía no se olvida de la política hasta que se produzca una nueva elección. Al día siguiente de que se realiza una elección, el ciudadano se pone alerta de los actos que realizan los representantes y las autoridades, es propenso a desatar su escepticismo y desconfianza y está dispuesto a expresar su desacuerdo a través de encuestas, protestas y otras manifestaciones donde se pueda recoger su opinión.

La actividad constante de la ciudadanía dedicada a cuestionar y criticar el uso de poder público y su rendimiento, por medio de movilizaciones u otras expresiones públicas, se vuelve una parte integral de la democracia y la respuesta del Estado ante ellas es lo que determina que el sistema político se democratice o desdemocratice. Cabe agregar que una concepción procesal de la democracia permite conciliar en su seno los conceptos de participación y representación políticas. Ambos conceptos representan los medios institucionales y no institucionales que conducen al Estado a comportarse de conformidad con las demandas de la ciudadanía. Empero, esta concepción comporta necesariamente que haya una revalorización de la participación ciudadana que fomente en la sociedad y en el Estado una consideración positiva de la misma al ser un elemento para la democratización, y no una marginación como la que fue promovida por los defensores a ultranza de la representatividad.

### **1.3.2 Revalorización de la participación política**

Como sabemos, la arena representativa se ha visto comprometida y ha ocurrido lo que muchos autores consideran como un degradamiento de la vida política (Gastil 1993, Mansbridge 1983, Smith y Wales 2000). Ante ello, es necesario un concepto sólido de participación ciudadana que compagine con esta nueva comprensión de la democracia y que permita garantizar la libertad política de los ciudadanos de emitir pronunciamientos



explícitos y reiterados sobre la actuación de las autoridades y representantes y las decisiones de gobierno y sus efectos. Una revalorización de la participación política nos permitirá comprender y aceptar estas manifestaciones dentro de la teoría de la democracia.

#### **1.3.2.1 Reabrir las vetas de la participación en un contexto de crisis de representatividad**

Sobre la base de los postulados griegos y rousseauianos, Arendt argumenta que la vida política del hombre debe entenderse desde la necesidad de convivir y actuar en concierto con los otros. Los humanos compartimos un mismo mundo, un espacio común, donde la existencia se define por la variedad de necesidades y de deseos sentidos por todos y por el proceso de interacción entre esa misma pluralidad de personas (2005: 35-38, 71-78). Por otro lado, adecuando la concepción de Tocqueville a nuestros días, Putnam considera que la democracia debe entenderse como un proceso reflectivo, donde las preferencias de cada uno son definidas a partir del encuentro con los otros; haciendo de la interrelación entre los ciudadanos el centro de la vida social (1993: 46). Por su parte, Phillips sostiene que, en múltiples sistemas democráticos, para contrarrestar el dominio del sistema político por unas cuantas élites, se ha evidenciado que la participación de los ciudadanos en toda su diversidad, especialmente de los más desaventajados, ha servido para asegurar que las instituciones protejan el interés y recojan las demandas de la pluralidad de ciudadanos y no únicamente los de una pequeña élite (1995: cap. 7). En ese orden de ideas, se plantea repensar el lugar que tiene la participación en una democracia. En vez de centralizar el poder en unas pocas manos como lo dicta la primacía de la representación, la participación supone que la democracia y el buen gobierno no pueden ser alcanzados a menos que reconozcamos la variedad de puntos de vista y la interdependencia de las personas en una sociedad.

Desde esta óptica, la representación no podría ser el elemento central de la democracia, sino que vendría a considerarse como una externalidad o necesidad práctica para las democracias a gran escala (Dacombe 2018: 27). Entonces, sería necesario revitalizar el concepto de participación partiendo del hecho de que se apoya en la naturaleza propia de nuestras relaciones sociales y políticas y que guarda un conjunto de propiedades que permitirían revertir la crisis de legitimidad surgida en las democracias basadas restrictivamente en la representatividad.

#### **1.3.2.2 ¿Cómo debe comprenderse la participación en nuestras sociedades contemporáneas?**

En los sistemas políticos contemporáneos, la participación de los ciudadanos no se limita al evento electoral donde se eligen a los representantes. La participación política de los ciudadanos debe comprenderse en un sentido amplio que incorpore mecanismos



institucionales y no institucionales para determinar la designación de autoridades y representantes, pero también para controlar sus actos e incidir en la formación de la política pública.

En opinión de Barber, en democracia, los principales interesados y afectados por lo que hacen las autoridades con el poder público son los ciudadanos; por ello, lo que diferencia una democracia fuerte de una débil es la existencia de mecanismos que les permitan a los ciudadanos una participación continua en la determinación de la agenda pública, en la deliberación, en la legislación y en la implementación y control de las políticas públicas (1984: 151). Ante esta cuestión, Macpherson tiene una posición más flexible. Este autor señala que, para garantizar la libertad y el desarrollo individual de las personas, debe reconocerse una participación directa y continua de los ciudadanos que abarque la mayor cantidad de manifestaciones para incidir en todos los asuntos públicos (Citado por Held 2016: 303).

En la línea de Macpherson, nos adherimos a Conway que entiende por participación política a las acciones colectivas o individuales, legales o ilegales, de apoyo o de presión, mediante las cuales una o varias personas intentan incidir en las decisiones acerca del tipo de gobierno que debe regir una sociedad, en la manera cómo se dirige el Estado en dicho país, o en las decisiones específicas del gobierno que afectan a una comunidad y a sus miembros (Citada por Molina y Perez 1995: 64). Esta definición de participación destaca por su amplitud y se muestra conveniente y coherente con la realidad política de las sociedades modernas, donde los ciudadanos buscan incidir permanentemente recurriendo a variados medios de acción, tanto a través de canales institucionales como por acciones informales.

### **1.3.2.3 Los beneficios de la participación política**

Pateman concluye en su famosa obra “Participation and Democratic Theory” que fortalecer la participación en una sociedad tiene una incidencia directa en el desarrollo humano; genera un mayor expectativa y presión de los ciudadanos en la producción de resultados por parte de los representantes; aumenta el interés y la preocupación por los asuntos públicos; y promueve una ciudadanía activa, informada y alerta de lo que ocurre en el gobierno (1970).

Pues bien, existe una fuerte evidencia<sup>9</sup> de que la incorporación de la ciudadanía en la discusión sobre los asuntos públicos y en la formulación de la política pública puede

---

<sup>9</sup> Sólo por citar algunos ejemplos, Neshkova y Guo (2012) han investigado las agencias de transporte estatal en Estados Unidos y encontraron que implementar las opiniones de los ciudadanos permitió mejorar considerablemente el servicio de transporte en términos de eficiencia y eficacia. Por otro lado, Gianpaolo Baiocchi (2005) describe los beneficios del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brazil, sugiriendo que puede resultar en un proceso de toma de decisiones más eficiente, redistributivo y justo.

importar beneficios significativos en la calidad de vida de una sociedad. Este es un punto importante, porque muchos descreídos de la democracia opinan, en contra de la tesis weberiana sobre la burocracia, que la gestión del gobierno debería recaer en algunos expertos o tecnócratas que no se encuentren sometidos a los avatares de la voluntad ciudadana. Sin embargo, dividir a la sociedad en dos lados, donde en uno, estén los expertos y las élites que gobiernan en base a informes, y en el otro, los ciudadanos que refrendan sus acciones, es un procedimiento antidemocrático y perfectible en términos técnicos. Entonces, la participación se presenta como una oportunidad para que los encargados de la política pública se acerquen a los ciudadanos para trabajar juntos y mejorar la actuación del Estado en beneficio de la sociedad.

Otro efecto positivo es que promover la participación de todos los ciudadanos sin distinción, es un paso adelante en la promoción de la inclusión social y que la sociedad sea más receptiva a demandas hasta entonces ignoradas por el sistema político manejado por una minoría dominante (De Sousa 2004: 53).

De igual manera, incorporar elementos de control ciudadano puede permitir aumentar la legitimidad de las acciones que realizan las instituciones públicas. Introducir esquemas de participación sirve para informar a los ciudadanos sobre las decisiones y los actos que realizan dichas instituciones. Esto se puede traducir en un aumento de la aceptación, confianza y satisfacción que tienen los ciudadanos en la actuación de las autoridades públicas y el Estado (Dacombe 2018: 30).

El punto crítico reside en que, a través de estos beneficios, puede sostenerse que la participación constituye un camino para fortalecer la democracia, ya sea para mejorar la calidad de las decisiones políticas sobre los asuntos públicos, para afirmar el principio de igualdad visibilizando las necesidades y vulnerabilidades de un sector de la ciudadanía, o promover el control popular sobre las acciones de los funcionarios públicos y representantes que integran el Estado.

#### **1.3.2.4 Complementariedad con la representatividad**

La revalorización de la participación ciudadana no debe suponer la erradicación de la representatividad en el sistema democrático. Lo que se propone es que la participación no siga marginada y reducida al voto periódico, sino que se le considere como un elemento relevante en la vida democrática que permita suplir las deficiencias de la representatividad que han llevado a un estado de crisis.

Sobre la base de esta revalorización se proponen una serie de arreglos participativos que complementen a las instituciones representativas. Así, tenemos a organizaciones sociales que conviven con partidos políticos; líderes sociales que negocian con los representantes;

elecciones periódicas que coexisten con actividades entre eventos electorales, como el monitoreo de políticas por los ciudadanos y procesos de deliberación pública; entre otros.

Macpherson plantea como una consecuencia del fortalecimiento de la participación política que el sistema de partidos debe ser reformado para que reducir la verticalidad y hacer a los dirigentes y líderes políticos más responsables ante los miembros de los partidos a los que pertenece (Citado por Held 2016: 303).

Así, los mecanismos de participación configuran un medio ideal para el control del poder político e incentivan a que los representantes no se aíslen o se alejen de los representados, fortaleciendo el vínculo representativo. La participación de los ciudadanos se presenta como un contrapeso razonable ante el poder desmesurado que las élites han consolidado en nuestros sistemas democráticos.

En este punto es necesario apuntar que, contra lo que los teóricos de masas y los enemigos de la democracia directa pensaban, la movilización de ciudadanos para participar políticamente, no ha promovido una movilización anti-institucional que haya llevado a rupturas de los procesos políticos; más bien, se ha traducido en formas de acción colectiva propias de las organizaciones sociales y movimientos sociales perfectamente compatibles con la vida democrática (Avritzer 2004: 491).

#### **1.3.2.5 Participación institucional y no institucional**

La participación como la hemos venido trabajando, implica un giro en la forma como entendemos el sistema democrático hacia una concepción procesal. Bajo su reformulación, se legitiman no sólo una diversidad de formas institucionales, diferentes a la estricta elección del representante, sino que también formas no institucionales de participación ciudadana por las cuales los ciudadanos inciden de manera permanente en el gobierno.

Las formas de participación institucionales pueden consistir en el acto de elegir a los representantes, participar en partidos políticos, el referéndum, el plebiscito, la iniciativa legislativa popular, la iniciativa de reforma constitucional popular, la petición a las instituciones públicas, el presupuesto participativo e iniciativas a nivel de gobierno local, como las reuniones públicas con los representantes, entre otras. Asimismo, coincidimos con Dominique Rousseau cuando apunta que la acción judicial constituye una forma en la que la ciudadanía participa en la democracia (1995). Específicamente, se tratarían de las acciones constitucionales, como la de inconstitucionalidad o el amparo contra un estado de cosas inconstitucional. Estas acciones legitiman a los ciudadanos a activar vías institucionales para modificar decisiones políticas adoptadas por los poderes ejecutivo o legislativo; por lo que se trataría de una forma de participación política institucional.

Ahora bien, muchos estudios empíricos han demostrado cómo desde los años sesenta, a raíz del desencanto y la desconfianza que inspiran las instituciones públicas y los partidos políticos en los ciudadanos, vienen surgiendo, en las democracias occidentales, formas alternativas de hacer política que permitieron superar las limitaciones y restricciones de la participación institucionalizada y que sirvieron para el desarrollo de la sociedad, ganando derechos y revelando situaciones de injusticia y arbitrariedad (Barnes y Kaase 1979: 13-14). Nos referimos particularmente a las organizaciones sociales y la protesta social. Estas actividades encajan en la definición amplia de participación que venimos utilizando y su carácter no institucional consiste en que se llevan a cabo fuera de la esfera del Estado y de los partidos políticos.

Con cada vez mayor importancia en América Latina, las organizaciones sociales se estructuran principalmente a partir de identidades -afrodescendientes, inmigrantes, LGBTQ, etc.- o causas sociales -lucha contra la desnutrición infantil, recuperación del patrimonio cultural, combatir el acoso sexual, etc.-. Estas organizaciones facilitan la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, al presentarse como plataformas abiertas, organizadas y poco jerárquicas, que tienen actividades permanentes para sumar seguidores y concientizar a los ciudadanos. Schmitter y Karl aseguran que *“participar en asociaciones voluntarias contribuye a formar mejores ciudadanos, que son más conscientes de las preferencias de los otros, más confiados en sus acciones y abiertos a perseguir el bien común”* (1991: 80).

El componente central de estas organizaciones es que permiten centralizar demandas y reivindicaciones sociales y darles la difusión necesaria para atraer la atención del público en general y generar presión sobre el Estado para que atienda estos asuntos. Las cuestiones que son abordadas por las organizaciones sociales coinciden con los asuntos públicos de los que se encarga el Estado, tanto en materia de derechos como de servicios públicos y otros temas de política pública. Por ello, la PNUD ha destacado que muchas veces estas organizaciones cumplen un papel destacado en impulsar la transparencia gubernamental y en evaluar los resultados de la gestión pública (2010: 128).

Además, estas organizaciones sociales no partidarias hacen posible que se pueda enfocar y motivar la acción colectiva de los ciudadanos, que de otro modo estaría dispersa y fragmentada (Dacombe 2018: 35). En efecto, las organizaciones sociales funcionan como un espacio alternativo que permite movilizar a los ciudadanos y servir como un vehículo distinto a los partidos políticos para la participación en el proceso democrático.

La movilización ciudadana es un elemento que fortalece el funcionamiento de la democracia ya que representa una expresión legítima de las demandas que existen en la sociedad dirigidas al poder político; si esta expresión es recogida por los representantes

y el Estado y se aborda la problemática para el beneficio de la sociedad, entonces podremos coincidir en que la participación ha servido para combatir la crisis de representatividad que ha puesto en jaque a las democracias modernas y para provocar una democratización del régimen político.

De otro lado, tenemos a la protesta social. Una decisión gubernamental, un estado de cosas arbitrario o injusto, o un acontecimiento político coyuntural puede desencadenar una reacción colectiva de la ciudadanía. La desafiliación partidaria de la vida política, la espontaneidad de la reacción y los actuales medios de comunicación social son los detonantes para que la ciudadanía recurra a las protestas. En la siguiente sección entraremos de lleno al llamado “recurso de la calle”.

#### **1.4 La protesta social y su carácter democrático**

Llegados a este punto, debemos adentrarnos en el fenómeno de la protesta social. Para ello, se hace necesario cuestionarnos qué clasifica como protesta social y qué no. En nuestra experiencia cotidiana, el vocablo “protesta” nos es sumamente familiar. Permítasenos afirmar que compartimos una noción común de lo que puede ser considerado una protesta. Por ejemplo, no cabe duda de que las marchas por los derechos civiles en los Estados Unidos de 1963, la manifestación “Un millón de voces contra las FARC” en Colombia de 2008, las concentraciones de Occupy Wall Street de 2011 o los cacerolazos en la Argentina de 2001, son consideradas de forma generalizada como acciones de protesta. Mientras que actos como presentar una queja contra un acto de discriminación por parte de un profesor, enviar una carta solicitando información a una dependencia pública, reclamar al mesero por un mal cálculo en la cuenta o criticar el atuendo de un compañero de trabajo, no son considerados por nadie como acciones de protesta social.

El concepto de protesta social que buscamos trasciende este uso cotidiano -bien orientado, pero que puede caer en el error de asimilarlo al mero reclamo-. En la sociología se ha estudiado con profundidad este fenómeno, específicamente desde las teorías de los movimientos sociales. Estas investigaciones pueden rastrearse desde los años cincuenta, pero aumentan en número y calidad desde finales de los años sesenta y principios de los setenta. Ese auge en el estudio de la materia, surgió como respuesta a una consideración generalizada de juzgar a las protestas sociales como el actuar irracional de las masas que recurrían al vandalismo y el desorden y que eran motivados por actitudes inaceptables en una sociedad democrática. En esa línea, prestigiosos académicos como Chalmers Johnson y Neil Smelser veían a los protestantes como individuos frustrados y anómicos cuyas demandas políticas debían ser ignoradas ya que eran síntomas de su propia incapacidad de adaptarse a las normas establecidas en una sociedad (Hanagan, Page y Brake 1998: xii). Consideraciones como estas se mantienen



hasta la actualidad en las más diversas latitudes del mundo. Por tal motivo, es impostergable repasar los avances en el fenómeno de protesta social realizados desde la academia.

Con tal fin, estableceremos, en primer lugar, la definición de protesta social que será utilizada de aquí en adelante. Seguidamente, pasaremos a revisar las cuestiones más relevantes vinculadas a las protestas, nos referimos a los repertorios, los efectos de la protesta sobre los individuos que protestan y la cuestión de la violencia. Por último, procederemos a encajar el fenómeno de la protesta social en la teoría de la democracia procesal que hemos desarrollado.

#### 1.4.1 ¿Cómo entender la protesta social?

Entre las definiciones de protesta social, existen dos que resaltan por su capacidad de comprender y aprehender el fenómeno. Nos referimos a las definiciones de Lipsky y Turner. Ambas han sido constantemente recurridas y reformuladas por un gran número de investigadores que estudian la materia (Eisinger 1973; Smith et al. 2001; Meyer 2004; della Porta 2008; Wouters y Walgrave 2017; Melis y Gülsüm 2018; Good 2012; Sabucedo 2014). En su texto “Protest as a Political Resource”, Lipsky define a la protesta como un modo de acción política orientada a la obtención de una o más políticas o condiciones, caracterizada por nuevos liderazgos o la exhibición de una naturaleza no convencional, y dirigida a obtener una recompensa del sistema político o económico trabajando desde el sistema y no contra el sistema (1968: 1146-1149). Por su parte, Turner define la protesta como el acto que presenta los siguientes elementos: que expresa un reclamo o la convicción de que se ha cometido una injusticia; los protestantes no son capaces de corregir o resolver la situación por sus propios medios; la acción busca llamar la atención hacia sus reclamos; y que los protestantes recurren a la simpatía o el miedo para inclinar a su favor a los sujetos a quienes va dirigido el reclamo (1969: 820-830).

A primera vista, estas definiciones presentan aspectos complementarios que nos permitirían armar una sola definición de alta complejidad. Sin embargo, coincidimos con Opp cuando apunta que tal nivel de precisión haría una definición defectuosa, ya que al aplicarla en nuestra lectura de la realidad excluiría a un gran número de fenómenos (2009: 38). En ese sentido, no pudiendo determinar cuál es la mejor definición, debemos optar por una amplia, capaz de ser compartida por la mayor cantidad de teorías, eso sí, cuidando no trastocar el objeto de estudio<sup>10</sup>. Por esta razón, interesa atender no a los elementos diferenciadores, sino a los coincidentes. En un esfuerzo por conciliar la teoría, Opp propone la siguiente definición: *“la protesta es definida como una acción conjunta o*

---

<sup>10</sup> Esta apertura del concepto “protesta social” no puede ser absoluta, en razón de que podríamos caer en una trampa terminológica que confunda fenómenos enteramente diferentes y nos impida finalmente entender esta actividad.

*colectiva de individuos dirigida a influenciar las decisiones de un sujeto con la finalidad de alcanzar sus propósitos” (2009: 38).*

Hay dos elementos que se destacan de esta definición. El primero es que la protesta es una acción colectiva, esto es, que se realiza a través del actuar conjunto de varios individuos. Este tipo de acción, no puede llevarse a cabo de manera individual, sino que debe congregarse a una multiplicidad de sujetos que se congregan en un solo espacio. Puede comprender tanto acciones colectivas que son coordinadas como las que son espontáneas. Además, los individuos que participan en esta acción colectiva pueden tener diferentes procedencias y pertenecer a distintos grupos étnicos, religiones, ideologías, géneros, etc. Pero deben participar bajo una sola consigna o un conjunto definido de objetivos compartidos, sin que esto signifique perder la cualidad plural y fragmentaria que hace de la protesta un mosaico antes que una masa uniforme que se comporta como un solo individuo.

El segundo elemento es que los individuos participantes en la acción colectiva buscan alcanzar sus objetivos mediante terceros buscando influenciar sus decisiones. Esto quiere decir que los participantes no pueden alcanzar sus propósitos por sí mismos, sino que la capacidad de realizar el cambio buscado recae en un tercero. Por otra parte, se destaca el carácter no inmediato e indirecto de la acción. El acto de protesta no es un estímulo que reciba una respuesta inmediata o directa; por el contrario, es la falta de respuesta positiva a un reclamo o una demanda lo que usualmente da inicio a este tipo de acción colectiva. En conclusión, se busca influir en el destinatario de la acción para que adopte o ejecute la decisión anhelada.

Esta definición comporta los elementos básicos de la protesta; sin embargo, estimamos necesario incorporar en la definición el “hacer demandas”. Hacer o formular demandas parece estar incluido en el segundo elemento, en el aspecto de “alcanzar sus objetivos”. No obstante, consideramos que “alcanzar sus objetivos” le resta una fuerza expresiva a la protesta, al omitir su carácter de denuncia ante la inoperancia, inacción o miopía del destinatario de la protesta.

Ahora bien, debemos hacer la siguiente advertencia. Bajo nuestra comprensión de protesta social existe una distinción reconocible entre aquellas acciones que se dan en el marco de una relación privada y las que buscan trascender la esfera privada para hacer visible un problema social. En las primeras se presenta un grupo de individuos que busca modificar las condiciones que regulan su relación específica con un sujeto particular, quedando excluidos el resto de conciudadanos. Puede ser un sindicato de trabajadores que presiona a su empleador para mejorar sus condiciones laborales o una comunidad de estudiantes que presiona a las autoridades universitarias para impedir el alza de boletas. En las segundas se busca denunciar un estado de cosas que involucra a la

ciudadanía. Se trata, pues, de un asunto público que merece atraer la atención de la sociedad en su conjunto. Dada la relevancia pública del problema, la acción de protesta busca emplazar a todos los ciudadanos interesados para que se movilicen. Este segundo tipo de acciones se constituye como protesta social.

De esta manera, estimamos que el sujeto de la protesta social no es un tercero cualquiera, sino que es el Estado directa o indirectamente, compuesto por gobierno, el parlamento u otras instituciones constitucionalmente autónomas. Al respecto, dice Jenkins y Klandermans que el Estado *“es el objetivo, el promotor y el antagonista de las movilizaciones ciudadanas, tanto como organizador del sistema político y el árbitro de la victoria”* (1995: 3). En su condición de organizador del sistema político, el Estado es el principal responsable de la dirección de los recursos públicos y el regulador de las relaciones sociales. Por lo tanto, al ser el Estado el encargado de moldear estas relaciones y decidir sobre la utilización del poder público, es el destinatario principal de las protestas. En esos términos, la protesta social sería una acción colectiva mediante la cual se busca interpelar, no a un tercero cualquiera, sino al Estado a fin de influir en sus decisiones. Esta consideración no excluye que la protesta puede ir dirigida contra más sujetos, por ejemplo, industrias, grupos de poder, medios de comunicación, partidos políticos, etc.; esto dependerá de la naturaleza de cada protesta.

Por lo demás, estamos de acuerdo con la cualidad sintética de la definición de Opp. En consonancia con ello, de aquí en adelante utilizaremos la siguiente definición de protesta social: las acciones colectivas por medio de las cuales se hacen demandas a fin de influenciar en las decisiones del Estado y otros destinatarios de la protesta.

Llegados a este punto consideramos pertinente realizar el vínculo con los movimientos sociales. Un grupo de protesta es el conjunto de actores que participan en las acciones colectivas para hacer demandas a fin de influenciar las decisiones del Estado. Los movimientos sociales vendrían a ser un tipo de grupo de protesta. Para serlo se debe contar con un nivel muy alto de organización, un número masivo de participantes y una permanencia en el tiempo prolongada. Opp introduce una concepción cuantitativa por la cual mientras más grande, más organizado y más duradero sea el grupo de protesta, más cerca estará de ser un movimiento social (2009: 41).

#### **1.4.2 Los repertorios de la protesta social**

A nuestro entender, la protesta social es un tipo de acción colectiva al que recurre una colectividad de individuos para presionar al Estado y lograr influir en sus decisiones. Esta acción colectiva puede adoptar diferentes formas. En realidad, existe una variada tipología de medios de acción para hacer sus demandas. Podemos mencionar las siguientes:

Tabla 1.1: Tipología de acciones de protesta<sup>11</sup>

Acciones de protesta	Descripción
<b>Marcha</b>	Los manifestantes recorren las aceras, calles, avenidas y/o carreteras de una ciudad usando banderolas, pancartas y arengas para expresar sus reclamos o demandas.
<b>Concentración</b>	Congregación o reunión de los manifestantes en un espacio público previo a otras acciones de protesta.
<b>Ocupación</b>	Conocido también como “plantón”, implica que los manifestantes invadan un espacio para tomarlo simbólicamente impidiendo el acceso o el tránsito.
<b>Cacerolazo</b>	Los manifestantes golpean ollas desde sus casas o en un espacio público para expresar su indignación o desacuerdo.
<b>Escrache</b>	Un grupo de manifestantes sigue a un sujeto específico entonando arengas en su contra o describiendo a viva voz aquellos actos que se le imputan y son rechazados por los manifestantes.
<b>Piquete</b>	Un grupo de manifestantes se ubica en un punto transitado para informar a los transeúntes sobre su protesta y demandas.
<b>Bloqueo de vía</b>	Los manifestantes obstruyen una calle, avenida o carretera para impedir el tránsito.
<b>Sentada virtual</b>	Los manifestantes buscan colapsar un sitio web actuando de manera simultánea para saturar su servidor.

Estos son los medios de acción de protesta más utilizados y adoptan particularidades que los diferencian de acuerdo al contexto social donde se producen, viéndose influidos por las identidades, las relaciones sociales y las formas organizacionales (Tilly 2006: 42). Así, cada sociedad tiene su propio repertorio, compuesto de acciones de protesta específicas, al que recurre para hacer sus demandas. Contra los que atacan a las protestas acusando la irracionalidad de la masa, las diferentes acciones que adoptan no responden un momento de locura temporal, sino que obedecen a experiencias pasadas que indican acciones regulares y de significado compartido por la sociedad, que en este caso la integran los protestantes, los destinatarios de las protestas y los terceros.

<sup>11</sup> Fuente: Elaborada en base a Schuster et al (2002), Guayanay (2018), Barral (2012), López (2016) y hechos narrados en la prensa.

Ahora bien, la idea de repertorios está fuertemente ligada a la de régimen. Como definimos anteriormente, el régimen es un conjunto de relaciones o interacciones regulares entre el Estado y los ciudadanos que versen sobre el poder y su rendimiento. Las instituciones políticas del Estado definen la naturaleza de dichas interacciones y, por consiguiente, promueven el desarrollo de un repertorio de acciones específico que se adapte a esas instituciones y sea disponible a lo largo y ancho del régimen (Tilly 2008: 149). Por lo tanto, habría una correspondencia entre régimen y repertorio, en la medida que cada régimen tendría un parámetro definido de acciones que componen un repertorio. Este parámetro se determina por las acciones del gobierno que imponen límites al ejercicio de hacer demandas colectivas -protesta- dentro del régimen y a la comunicación y colaboración entre los protestantes, actuales o potenciales, que comparten información, especulaciones y prácticas sobre cuáles formas de protestar funcionan y cuáles no (Tilly 2008: 149).

Así pues, esta uniformidad en el repertorio de acción dentro de un régimen, permite identificar qué medios de protesta son permitidos, tolerados y prohibidos por el gobierno. Los límites exactos de cada una de estas tres categorías pueden coincidir o variar en cada régimen como resultado de las experiencias, negociaciones e incidentes pasados entre el Estado y los ciudadanos (Tilly 2008: 149). En tal orden de cosas, la mayoría de regímenes coinciden en que la lapidación de funcionarios puede considerarse como una acción de protesta prohibida. Sin embargo, muchos difieren entre permitir, tolerar o prohibir las concentraciones en las plazas públicas o frente a instituciones públicas. Mientras que en el Perú están prohibidas las concentraciones frente a Palacio de Gobierno como una acción de protesta, en la Argentina sí se toleran estas prácticas frente a la Casa Rosada.

Finalmente, la uniformidad en los repertorios de acciones de protesta a la que nos referimos tampoco debe verse como una faja constrictora que limite la protesta. Hay espacio para la mejora, la renovación y la innovación de los medios de protesta de acuerdo a las transformaciones sociales que ocurren con el paso del tiempo, especialmente las tecnológicas.

### **1.4.3 Los efectos de la protesta en los participantes**

La protesta tiene un efecto de autorepresentación, adoptando el concepto de representación en sentido lato, debido a que permite configurar de manera colectiva un conjunto de intereses y demandas que requieren ser atendidas, pero que son ignoradas por las organizaciones representativas tradicionales. No obstante, este no es el único efecto. La dinámica descrita tiene un fuerte impacto en la identidad de los participantes que no puede pasar desapercibido. Al respecto, señala Casquete:



*“La búsqueda de influencia sobre las autoridades o la opinión pública no es el único propósito de una manifestación. (...) Bajo ciertas circunstancias, los participantes son su propio blanco. (...) En efecto, en la medida en que dan a quienes protestan la sensación de que muchos se movilizan por una causa común y comparten los mismos sentimientos, las movilizaciones de masas funcionan como oportunidades de cimentar un grupo social dado” (2006: 48).*

Existe una importante línea de investigadores que coinciden en los efectos socializadores de la protesta y en el innegable aporte en el afianzamiento de la identidad y en el sentido de pertenencia de los protestantes (Favre 2006; Goodwin et al 2001; Turner y Killian 1972; Mariot 2006). Estos planteamientos parten de la hipótesis de que las protestas serían espacios para la construcción de la identidad de los protestantes al ser un momento de expresión de sus ideales personales -ideológicos, culturales, morales, etc.- y donde se congregan personas que coinciden con estos ideales.

En este momento de efervescencia colectiva, destaca como principal atributo el acentuado sentido de pertenencia de los protestantes a una causa común, que los distingue de los miembros de otros grupos, como la policía o los contra-manifestantes. Esta oposición produce, lo que Fillieule y Tartakowsky llaman una definición identitaria que se refleja en la disputa llevada a cabo en la esfera pública y que se caracteriza por los signos y banderas que se organizan bajo un consigna homogénea y contraria al adversario, por la cohesión y la autoidentificación de los miembros reafirmada en la protesta, y por las acciones desplegadas de manera conjunta que responden a un repertorio compartido (2015: 103-114).

Por otro lado, en consonancia con los beneficios de la participación desarrollados líneas arriba, la protesta tiene un efecto de socialización política, al instruir al ciudadano mediante la práctica, tal como lo ha hecho el voto en el aprendizaje cívico del ciudadano. La protesta es una experiencia política que mete de lleno al ciudadano en una dinámica de toma de consciencia cívica donde se ve empujado a interesarse en las cuestiones públicas y denunciar aquello que puede representar una injusticia o un abuso de poder. Tanto las interacciones constantes con otros ciudadanos y la interpelación de los actores políticos a quienes va destinada la protesta, como el sentido de pertenencia y la afirmación de la identidad, son experiencias capitales que pueden surgir en el transcurso de la protesta.

#### **1.4.4 La cuestión de la aparición de violencia en contextos de protesta social**

Un tema trascendental en el análisis de la protesta es la cuestión de la violencia, toda vez que en el devenir de esta actividad existe la posibilidad de que ocurran acciones o incidentes violentos. Antes de adentrarnos en esta espinosa cuestión, debemos descartar de plano el análisis de aquellas acciones en las que se planifica el uso de violencia como método de amedrentamiento y de difusión de miedo. Situaciones como estas no corresponden a actos de protesta, sino que se asimilan a actos terroristas o de coerción por medio de la violencia. Haciendo esa salvedad pasemos a revisar el fenómeno de la violencia en las protestas.

Empecemos señalando que, en los últimos ciento cincuenta años, la violencia vinculada a las protestas ha decrecido drásticamente a raíz de una progresiva, pero aún parcial, pacificación de los conflictos sociales y del aumento de la organización y coordinación para brindar seguridad en las acciones de protesta por parte de los manifestantes (Fillieule y Tartakowsky 2015: 91). En una investigación monumental sobre las movilizaciones en Francia desde el siglo XV a la actualidad, Tilly demostró que, en la mayoría de situaciones de protesta, la violencia podía atribuirse a la policía por tener una nula preparación para la contención de la protesta, a la falta de reconocimiento al derecho a protestar y, por ende, a la ausencia de garantías para realizarla (1986). Lamentablemente, pese a la profesionalización de las fuerzas del orden en la represión de la protesta y la organización de los protestantes para mantener la acción pacífica, la conflictividad social persiste y la violencia no ha desaparecido por completo de las protestas sociales.

Ahora bien, coincidimos con Fillieul y Tartakowsky cuando señalan que es riesgoso pretender imponer *a priori* una pacificación de la protesta, dado que, por un lado, el carácter de la misma es altamente contingente, y por el otro, el surgimiento de violencia en el transcurso de la protesta se puede ver ocasionado por una multiplicidad de causas (2015: 92). Atender a estos factores no sólo nos permite entender el surgimiento de la violencia, sino también nos invita a reflexionar y cuestionar la idea de que la violencia es intrínseca al acto de protestar. El carácter contingente de la protesta -y, por consiguiente, el posible desencadenamiento de la violencia- se puede apreciar con claridad si recurrimos a la teoría de las interacciones estratégicas de Goffman (1969). Para ello, debemos pensar a la protesta como un acto que está sujeto a la lógica de la interacción, por medio de la cual los protestantes y los otros agentes involucrados -policía y contramanifestantes- están vinculados y sus actos resultan interdependientes en la medida que las percepciones, decisiones y acciones de unos están determinados por la información que reciben de las percepciones, decisiones y acciones de los otros miembros de su grupo y de los del grupo contrario. En este terreno marcado por la incertidumbre, todos los actores partícipes del evento de protesta tienen en sus manos la posibilidad de cooperar y producir un evento pacífico. Sin embargo, basta que uno actúe de manera irresponsable e imprudente para que se desencadene una serie de eventos desafortunados que produzcan un estallido de violencia.

Por otra parte, a través de una observación etnográfica de la violencia, tanto Fillieule como Wright distinguen dos niveles de factores que pueden determinar el surgimiento de la violencia en una protesta: un nivel estructural y un nivel de interacciones (1997; 1978). El nivel estructural está relacionado con las condiciones estructurales a las que se encuentran sometidos los protestantes, algunas de ellas son: la posibilidad de los protestantes de acceder a medios de comunicación para expresar sus demandas, la legitimidad social con la que cuenta su protesta, el marco jurídico y las experiencias anteriores respecto a la determinación de lo tolerado y lo prohibido, etc. El nivel de interacciones se compone de tres subniveles. El subnivel cultural está vinculado a las identidades y pertenencias de cada participante del evento. Por ejemplo, se dan algunas condiciones para el surgimiento de la violencia, si uno de los gremios que participa en la protesta tiene una concepción de que la policía no es más que el brazo agresor de un Estado opresor o si en la policía rige una concepción de que los protestantes son criminales que comulgan con ideas terroristas. Por su parte, el nivel contextual responde a las condiciones en las que se llega a la protesta, que pueden ser el resultado de protestas anteriores, si ocurrieron detenciones, violencia y abusos hacia los protestantes, pronunciamientos previos que pueden azuzar a la violencia, mitos y acusaciones falsas respecto al desempeño policial, etc. Por último, el subnivel coyuntural, para el cual se toman en cuenta la coyuntura política, ordenes políticas a la policía de suavizar o endurecer el trato de acuerdo a proximidad del evento electoral, y los incidentes producidos durante la protesta, como que un protestante lance un objeto contra un policía o que un grupo de policías tome conocimiento de que otro efectivo policial ha sido atacado.

Todos los factores hasta aquí descritos permiten comprender la naturaleza repentina e inesperada del surgimiento de la violencia en los contextos de protesta social. A nuestro entender, la violencia no es algo absolutamente previsible o evitable, toda vez que se trata de un incidente multicausal cuyos elementos desencadenantes no hemos agotado ni por asomo. Se trata de conductas que no pueden prevenirse al ocurrir durante el transcurso de la protesta o de circunstancias que pueden pasar desapercibidas al acontecer en ámbitos cerrados e inaccesibles, pero que indefectiblemente pueden constituir el germen que desate la violencia en el contexto de protesta. Consideramos, pues, que un hecho puntual, imprevisible y fortuito causado por un sujeto o una decisión política no puede trastocar una protesta que sirve a los ciudadanos para una finalidad virtuosa: influir en las decisiones del Estado que les afectan. En consecuencia, no se puede deslegitimar la protesta si en su planeamiento y diseño fue propuesta como una acción pacífica, y si en su ejecución se adoptan las precauciones necesarias para reducir el riesgo de violencia.

#### **1.4.5 La protesta social como herramienta para la democratización**

Llegados a este punto, recapitulemos. En primer lugar, recurrimos a una definición procesal de democracia por la cual el Estado debe actuar de conformidad con las demandas ciudadanas; esto es, que el régimen político obedece a relaciones entre el Estado y los ciudadanos que se demuestran mediante consultas mutuamente vinculante, amplias, iguales y protegidas. De este modo, un régimen político democrático es aquel donde el Estado actúa de una manera receptiva y abierta con los ciudadanos respecto a las demandas que estos planteen referidas al uso del poder y su rendimiento. Esta definición permite incorporar de manera complementaria, y no excluyente, la representación y la participación política, en tanto ambos conceptos se refieren a mecanismos por los cuales la ciudadanía incide en el gobierno de los asuntos públicos; en unos casos están concatenados, como en la participación política mediante el voto, y en otros, sin estar ligados institucionalmente, entran en contacto por la dinámica social, como la protesta dirigida a los representantes que integran el Parlamento.

De acuerdo a lo anterior, mientras más abiertas y receptivas sean las interacciones entre el Estado y los ciudadanos, o sea, que haya amplitud, igualdad, protección y consultas mutuamente vinculantes entre ambos, el régimen político tiende a la democratización. No obstante, un movimiento en sentido opuesto, configurado por interacciones obstaculizadas y restrictivas entre el Estado y los ciudadanos, produce un retroceso en términos democráticos, es decir, la desdemocratización del régimen político. En definitiva, cada interacción entre el Estado y los ciudadanos referida al poder público y su rendimiento se presenta como una oportunidad para que el régimen político se democratice o, en su defecto, se desdemocratice. Así, por ejemplo, si es que en un procedimiento de referéndum se formulan las cuestiones requeridas por la población, se respeta la integridad de los votos y se garantiza la ejecución del resultado por parte del Estado, tendremos una interacción positiva que denota una democratización del régimen político. Por el contrario, si se impide el voto a minorías, se altera el conteo de los votos o no se respeta el resultado y/o el Estado actúa contraviniéndolo, estaremos frente a una interacción negativa en términos democráticos, la cual configura una desdemocratización del régimen político.

Bajo tal entendido, las actividades que permitan y fomenten que el Estado actúe de conformidad con las demandas de la ciudadanía pueden entenderse como democratizadoras desde la concepción procesal de la democracia. De modo que el rol ciudadano de formular demandas y buscar que el Estado adecue su comportamiento a ellas, no se reduce a una participación eventual cada vez que se convocan a elecciones, sino que se vuelve una tarea permanente en la que se hace necesaria la existencia de mecanismos de participación que hagan viable esta dinámica continua a fin de consolidar la democratización del régimen político.

Ahora bien, la protesta social ha sido entendida como las acciones colectivas por medio de las cuales se hacen demandas para influenciar en las decisiones de gobierno,



recurriendo a un variado repertorio de acciones de protesta. Así pues, podemos apreciar que esta definición se enmarca en nuestro concepto amplio de participación política, como una forma de participación política informal o no institucional. Justamente la participación política se define como aquellas acciones colectivas o individuales, de apoyo o de presión, mediante las cuales la ciudadanía busca incidir en las decisiones de cómo se dirige el Estado y en las acciones que afectan a una comunidad y sus miembros. Esta definición rompe con la concepción tradicional de la participación política restringida al voto y permite incorporar de manera complementaria al sistema representativo otro tipo de mecanismos que permitan a los ciudadanos incidir en la política pública, entre ellos, la protesta social.

La protesta constituye una herramienta para incorporar y comprometer a la ciudadanía en la discusión sobre las decisiones relativas a la cosa pública, permite controlar el poder político para que no atente contra el interés de la ciudadanía o vulnere sus derechos, e incentiva a que los representantes no se alejen ni alienen a los representados. Asimismo, además de garantizar la pluralidad en el debate público, la protesta social funciona de manera complementaria con la representatividad, en la medida que les permite a los representantes informarse sobre las demandas y necesidades de la ciudadanía, fortaleciendo potencialmente el vínculo representativo. Esto último es de suma importancia, dado que podría suponerse equivocadamente que la protesta social es una expresión de democracia directa. Contra este argumento, debemos responder que no es la ciudadanía la que decide directamente en las cuestiones de gobierno, sino que busca influenciar al Estado que es el depositario del poder, concretamente a los agentes encargados de tomar las decisiones -representantes y otras autoridades públicas-.

Pues bien, si consideramos, por una parte, que el éxito de una protesta reside en que la ciudadanía influya efectivamente en las decisiones del gobierno a través esta acción colectiva -siendo el mejor de los casos que este último responda positivamente a sus demandas-, y, por otra parte, que la democratización del régimen político ocurre cuando el Estado atiende y responde a las demandas de la ciudadanía, se puede sostener que la protesta social es un vehículo y una herramienta para lograr la democratización del régimen político por cuanto permite y persigue que el Estado se adecue a las demandas ciudadanas planteadas mediante la acción colectiva.

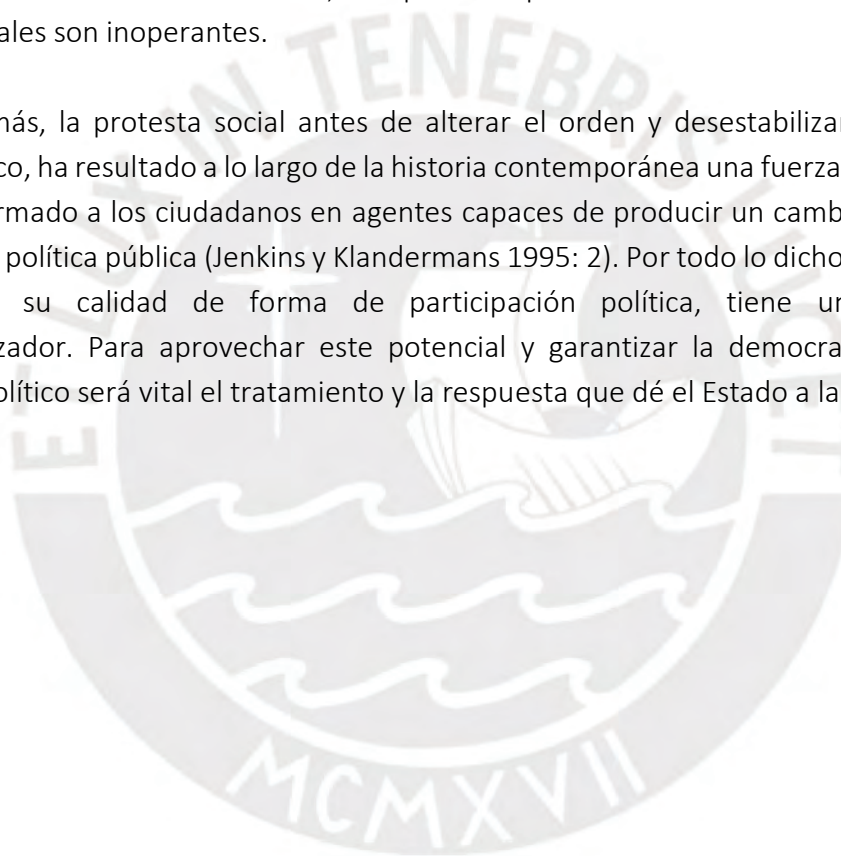
En esa línea, la protesta social, en tanto forma de participación política, es un medio legítimo para que la ciudadanía traslade sus demandas al Estado y busque influir en las decisiones que se vinculen a estas demandas. Si el Estado decide proteger el derecho de los protestantes, atiende sus reclamos y provee una respuesta que pueda satisfacer a todas las partes, estaremos ante una interacción entre el Estado y los ciudadanos que democratiza el régimen político. En cambio, si el Estado desconoce el derecho de los protestantes, persigue y criminaliza sus acciones y/o ignora sus demandas, estaremos



ante una interacción profundamente desdemocratizadora, que vulnera el régimen político en términos democráticos.

El carácter democrático de la protesta social se expresa, entonces, en su capacidad de hacer demandas, de interpelar a Estado sobre el ejercicio y rendimiento del poder público, y de influir en las decisiones del Estado. En un contexto de crisis de representatividad esto adquiere una gran relevancia, ya que permite abrir un espacio para la ciudadanía en un escenario dominado por grupos de poder y partidos políticos alejados de los ciudadanos. Así, esta forma disruptiva y no tradicional de hacer política juegan un rol fundamental para hacer presente la voz de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones sobre los asuntos públicos y se vuelve imprescindible cuando la clase política ha caído en el descrédito, los partidos políticos son insensibles y las vías institucionales son inoperantes.

Por lo demás, la protesta social antes de alterar el orden y desestabilizar el sistema democrático, ha resultado a lo largo de la historia contemporánea una fuerza política que ha transformado a los ciudadanos en agentes capaces de producir un cambio político y moldear la política pública (Jenkins y Klandermans 1995: 2). Por todo lo dicho, la protesta social, en su calidad de forma de participación política, tiene un potencial democratizador. Para aprovechar este potencial y garantizar la democratización del régimen político será vital el tratamiento y la respuesta que dé el Estado a la protesta.



## LA PROTESTA SOCIAL COMO EXPRESIÓN DEMOCRÁTICA DESDE EL ESTUDIO DE LAS MANIFESTACIONES CONTRA EL RÉGIMEN LABORAL JUVENIL

Habiendo establecido la importancia de la protesta social como instrumento para la democratización del régimen político y comprendiendo la necesidad de viabilizar la participación política de los ciudadanos en un contexto de crisis de representatividad, abordaremos la realidad peruana desde el caso de la protesta contra el Régimen Laboral Juvenil. Para ello, iniciaremos analizando la situación social y política en la que surge esta protesta. En nuestro país, se vive una crisis de representatividad reflejada en una incapacidad partidaria e inoperatividad de los canales institucionales que impiden trasladar, por la vía de la representación, las demandas ciudadanas a la palestra política. De igual modo, desde finales de los años noventa se viene experimentando una ola de protestas que muestran un aumento en la legitimidad social del “recurso a la calle” entre los ciudadanos peruanos. En esta parte, buscaremos detenernos en algunas experiencias puntuales de protestas en contextos urbanos que fueron un antecedente directo de las marchas contra el Régimen Laboral Juvenil.

Ahora bien, debemos tener presente que los eventos acontecidos entre los meses de diciembre de 2014 y enero de 2015 surgieron primero como indignación y luego como protesta ante la emisión de una política pública que regulaba el trabajo juvenil, la Ley N° 30288. Por tal motivo, es importante entender cabalmente esta pieza normativa, atendiendo a experiencias previas y las circunstancias que rodearon su diseño y promulgación.

Seguidamente, nos adentraremos en las vicisitudes de la protesta para describirla a partir de lo observado directamente<sup>12</sup>, los testimonios de los actores sociales<sup>13</sup> y las noticias en medios de comunicación. La protesta contra el Régimen Laboral Juvenil se compuso de cinco marchas multitudinarias que sumaron a decenas de miles de ciudadanos a la largo y ancho del país, y se caracterizó por la autoconvocatoria y autoorganización ciudadanas para sostener las acciones de protesta por casi dos meses. Así, será necesario explorar de manera detallada cada aspecto de la protesta a fin de comprender la manera en que esta acción política permitió a la ciudadanía peruana, y especialmente a los más jóvenes, influir en las decisiones del Estado sobre el uso del poder público, específicamente en la determinación del marco regulatorio del trabajo.

---

<sup>12</sup> El autor de la tesis fue testigo directo, a través de la observación participante, de las cinco marchas acontecidas entre diciembre de 2014 y enero de 2015.

<sup>13</sup> Para la presente investigación recogimos los testimonios, a través de entrevistas, de Gabriel Salazar, Manuel Benza, Cesar Ames, Jareth Solis, Alejandra Dinegro y Diana Solis, miembros de la Coordinadora #18D, Las Zonas y el Colectivo Dignidad.

Finalmente, cerraremos el capítulo realizando un balance de la situación para resolver si la protesta social sirvió como una herramienta de democratización del régimen jurídico y cómo se presentó la criminalización de la protesta por parte del Estado.

## **2.1 Situación política y social en la que se gestó la protesta social contra el Régimen Laboral Juvenil**

### **2.1.1 Crisis de representatividad y malestar democrático en el Perú**

Durante los últimos cien años, el Perú ha intentado mantener, y en algunos casos aparentar, un régimen político de corte democrático. A pesar de los periodos, a veces prolongados, de interrupción autoritaria, se ha defendido la democracia y se ha pretendido mantener en la medida de lo posible los arreglos institucionales que garantizan la representación, entre ellos, la elección de las autoridades públicas por la ciudadanía; la competencia electoral periódica entre candidatos; un sistema de partidos que canalice las demandas de la ciudadanía y sirva de vehículo para que los ciudadanos accedan al poder; y un vínculo representativo que se caracteriza por la independencia parcial de los representantes y la receptividad que estos deben tener ante las demandas y necesidades expresadas por la ciudadanía.

Sin perjuicio de que estos arreglos institucionales se hayan evidenciado en la práctica y sea sencillo verificar su concurrencia en diversos periodos de nuestra historia política, difícilmente se puede afirmar que en el Perú haya existido, o exista, una democracia saludable, plena y funcional. Por el contrario, así como en el resto de Latinoamérica, el régimen político peruano ha presentado un conjunto de patologías que permiten sostener que estamos ante la presencia de una crisis de nuestro sistema representativo.

Desde siempre se ha dicho que uno de los principales problemas del régimen político peruano es su falta de institucionalidad, la cual se ha manifestado a todos los niveles del Estado -local, regional y nacional- y en todos poderes públicos -legislativo, ejecutivo y judicial-. Nuestra cultura política es un fiel reflejo de esto, al caracterizarse por una desconfianza en la autoridad y el desapego a las leyes y a la formalidad que da corporeidad a las instituciones públicas (Portocarrero, Ubilluz y Vich 2010). Alimentada por episodios de caudillaje político, golpes de estado e inestabilidad económica y social, la falta de institucionalidad ha sido una constante que, pese a incansables esfuerzos, parece no poder revertirse.

En los años noventa, con el ascenso al gobierno de Alberto Fujimori, se produjo un desmantelamiento de las instituciones públicas, agudizándose aún más la debilidad institucional de nuestro país. Uno de los principales golpes se propinó al sistema de

partidos, que según diversos autores pasó de estar en un estado crítico a colapsar por completo (Tanaka 2006, Mayorga 2006).

En el gobierno fujimorista se consumó la crisis y el aislamiento de los partidos políticos - organizaciones representativas por excelencia- que venía desde los años ochenta; se quebraron los vínculos institucionales entre los ciudadanos y la política; se redujo el respaldo electoral; y aumentó el descrédito de los diferentes actores políticos (Tanaka 1995: 421). Debemos recalcar que Fujimori construyó a su “persona política” en oposición a los políticos tradicionales y gracias a su desbordante popularidad impuso una lógica antipartidos reduciendo a su mínima expresión a los principales actores políticos de los años ochenta (Tanaka 2005: 22).

El gobierno de Fujimori contaba con un gran respaldo popular que le permitía competir y ganar elecciones. Por ello, no era realmente un problema mantener los arreglos institucionales de la democracia basada en la representatividad. Sin embargo, se abocó sin descanso a debilitar el sistema de partidos, coadyuvado por la negligencia de los dirigentes políticos de la época, derivando en un sistema partidario que se activaba únicamente en elecciones y que era incapaz de articularse con organizaciones sociales como sindicatos, gremios estudiantiles y asociaciones profesionales -organizaciones igualmente debilitadas por el régimen fujimorista-.

Tanaka es categórico cuando afirma que desde los años noventa

*“en el Perú funciona una política sin partidos: la política la realizan actores marcados por la desideologización; el personalismo; la volatilidad, improvisación y precariedad de los liderazgos; el cortoplacismo de su racionalidad; y su excesivo pragmatismo; todo ello tiene como consecuencia la práctica imposibilidad de hacer cálculos de mediano y largo plazo, y dificulta el desarrollo de conductas cooperativas”* (2005: 22).

Un sistema de partidos colapsado le aseguró a Fujimori no tener contendientes reales durante su régimen y perpetuarse como el actor político hegemónico. En efecto, mientras que en los años ochenta la Izquierda Unida, el APRA, Acción Popular y el PPC concentraron el 90% de los votos, en la década siguiente, esos cuatro partidos congregaron menos del 10% de los votos y fueron desplazados no por nuevos partidos, sino por movimientos independientes de inusitada fugacidad, dado que aparecían y perecían en cada periodo electoral (Levisky 1999: 86).

Una vez derrocado el régimen fujimorista, no se llevó a cabo una reforma real del sistema de partidos políticos; ni siquiera con la Ley N° 28094, Ley de partidos políticos, se pudo detener la proliferación indiscriminada de nuevas agrupaciones políticas. Tampoco se produjo una reorganización interna por parte de los dirigentes de los partidos políticos

para reformular las estrategias de acercamiento con la ciudadanía ante la inexistencia de bases, reforma intrapartidaria de suma importancia al haber desaparecido las estructuras partidarias de alcance nacional (Tuesta 1996).

A la fecha, la democracia en el Perú sigue careciendo de un sistema de partidos sólido. Los partidos políticos peruanos se muestran incapaces de canalizar las demandas de la población, ya que no se construyen sobre un programa, sino sobre la personalidad y el carisma del candidato. El tiro de gracia en este aspecto, ocurrió con la implementación del voto preferencial que socavó la cohesión partidaria para privilegiar las campañas centradas en los candidatos (Schmidt 1996: 338). De igual modo, se consideran rotos los vínculos con la ciudadanía, dado que, al no poder canalizar las demandas de la población, los partidos han perdido tanto la cualidad de aglomerar los intereses dispersos y fragmentados de una sociedad, como la capacidad para forjar nuevas alianzas, cultivar seguidores e incorporar nuevos miembros a sus líneas. En este escenario de inestabilidad partidaria, la crisis de la representación se vio agravada con el surgimiento del tres fenómenos de suma relevancia: los *outsiders*, el transfuguismo y los vientres de alquiler.

La primera aparición de un *outsider* en el Perú fue con la candidatura y triunfo de Ricardo Belmont en 1989; lo que marcaría una tendencia que seguirían Mario Vargas Llosa, al perfilarse como el candidato favorito para las elecciones de 1990, y Alberto Fujimori, ganador de dicha elección (Mayorga 2006: 142). Estos candidatos no venían de ninguna cantera política, ni tenían una candidatura auspiciada desde el inicio por un partido tradicional. Belmont y Fujimori fueron los que darían la pauta al triunfar sin ninguna experiencia en política o en la administración pública, tener un perfil populista y sostener un discurso antipartidos y antisistema (Ocampo y Sparrow 2013: 16). Los *outsiders* a la vez que alientan una retórica contra los políticos tradicionales, se alimentan de la desconfianza que tiene la ciudadanía de estos últimos. Así, a medida que la popularidad de los *outsiders* aumenta, más arrinconados quedan los partidos en el escenario político (López 1995: 567). El fenómeno de los *outsiders* ha tenido consecuencias catastróficas en el Perú, tales como la concentración del poder en las manos del líder y la erosión de las instituciones democráticas (Mayorga 2006: 162). El Perú todavía es terreno fértil para el surgimiento de *outsiders*, ya que la política se caracteriza por ser personalista y por carecer de partidos políticos con coherencia programática y una infraestructura organizativa sólida (Barrenechea, Grompone y Torres 2008; Zavaleta 2016).

Hasta el año 2000, los casos de transfuguismo habían sido comparativamente escasos en el Perú; a partir de ese año, con el destape de la “compra de tráfugas” se reveló una multiplicidad de casos que denotaban la precariedad del régimen fujimorista (Delgado-Guembes 2000: 96). La entonces mayoría parlamentaria, Perú 2000, era una mayoría que se había formado gracias a la compra de las conciencias de los congresistas. Tras el destape del video entre Vladimiro Montesinos y Alberto Kouri, se detectaron diecinueve



casos de congresistas tráfugas -doce congresistas de diferentes bancadas de oposición que pasaron a engrosar las filas de Perú 2000 y siete que abandonaron sus partidos para asumir la condición de independientes- (Delgado-Guembes 2000: 97-98). Estos son los casos más icónicos donde los representantes le dieron la espalda a sus electores para actuar en disonancia con sus compromisos asumidos en la campaña, votar de cierto modo y pasar a un nuevo partido como resultado de una prebenda o un beneficio personal. Hasta el día de hoy este fenómeno continúa corroyendo la institucionalidad de los partidos políticos<sup>14</sup>.

Por otra parte, el surgimiento de los *outsiders* condujo a la aparición de un tipo de partidos políticos efímeros, precarios en los programático y con una infraestructura organizativa mínima: los vientres de alquiler. El triunfo de Alberto Fujimori, Ricardo Belmont y otros evidenció que no era necesario invertir tiempo y recursos en la consolidación de un partido político. Basta que el partido cuente con un registro válido que le permita participar en elecciones e incorpore a un candidato popular, para poner en funcionamiento el sistema democrático. Se vuelve “innecesario” armar un programa que recoja las demandas de la ciudadanía y las convierta en propuestas, dado que la campaña electoral puede apoyarse exclusivamente en el carisma del candidato; además, se piensa irrelevante el realizar actividades entre periodos electorales o conformar alianzas con organizaciones sociales, ya que cuando realmente deben funcionar es en los eventos electorales. Así, estos partidos aparecen *“casi meramente como “ómnibus” que, gracias a la posesión de un registro electoral, transportan candidatos diversos, sin mayor relación entre sí, a los cargos de elección pública”* (Tanaka 2005: 22).

La crisis de la representatividad en el Perú puede constatare atendiendo a la extrema susceptibilidad de las élites representantes -autoridades electas y partidos políticos- a la presión e influencia de los grupos económicos por encima de otros grupos sociales que componen a la mayoría de la ciudadanía. Es posible identificar dos razones. La primera, es que el sector empresarial posee mayores recursos materiales y organizacionales que les permite establecer alianzas políticas y relaciones con los partidos a partir del financiamiento electoral (Mora 2017: 78). La segunda, es que, en el Perú, se institucionalizó el uso de la “puerta giratoria”, práctica que ubica a individuos formados en el sector privado en puestos de gestión pública o de creación de política pública y permite el lobby a través de una relación directa entre los grupos económicos y altos funcionarios (Durand 2012: 25). Esto viene ocasionando un durísimo golpe a la democracia, en tanto el Estado guía su accionar de acuerdo a la influencia y beneficio de unos pocos, en lugar de atender a las necesidades de la ciudadanía y actuar en

---

<sup>14</sup> En el año 2018 se reveló que el expresidente Pedro Pablo Kuczynski, a través de sus ministros, ofreció favores y ventajas en puestos y obras públicas a congresistas de la oposición para que abandonen su partido o voten en su favor en el marco de un proceso de vacancia en su contra. El destape llevó a que el entonces presidente renunciara al cargo.

consonancia con los compromisos adoptados por los representantes en la campaña electoral.

En el sistema democrático es extremadamente importante que la ciudadanía no solo esté Augusta con las medidas que adopta el Estado, sino que apoye y respalde a las autoridades. La soberanía y voluntad popular tienen un valor real en el sistema político, ya que es lo que sostiene la legitimidad del gobierno. Cuando esta se pierde, un gobierno solo puede sostenerse por la fuerza y se convierte en una autocracia. El respaldo ciudadano es lo que nos permite medir la salud de nuestra democracia, ya que determina, entre otras cosas, el nivel de involucramiento, la participación política, el apoyo a las políticas públicas y la estabilidad general del régimen.

En el Perú existe un gran malestar democrático ocasionado por la crisis de la representatividad<sup>15</sup>. De acuerdo a las cifras del Latinobarómetro, 75% de los peruanos no están satisfechos con el sistema democrático del país (2015: 36). Esto equivale a decir que sólo uno de cada cuatro peruanos está complacido con el funcionamiento de nuestra democracia, mientras que los otros tres están decepcionados e insatisfechos con el mismo. Por otro lado, si revisamos el apoyo a la democracia en comparación con otro tipo de régimen, como uno autoritario, encontraremos que el 56% de los peruanos prefieren y respaldan la forma de gobierno democrática (Latinobarómetro 2015: 40). Este dato da una luz reconfortante si interpretamos que, a pesar de la debilidad y el mal desempeño de nuestro sistema democrático, seguimos firmes en la convicción de que la democracia comporta beneficios que otras formas de gobierno no. Más aún, denota que en nuestro país la ciudadanía tiene una visión crítica pero esperanzadora de que las cosas pueden mejorar.

La insatisfacción de la ciudadanía con el funcionamiento del sistema democrático puede comprenderse si atendemos que sólo el 8% de los peruanos se siente representado por el Congreso, la percepción de representación más baja de América Latina (Latinobarómetro 2015: 55). La crisis de la representatividad se hace patente al constatar que la ciudadanía no se siente representada por los congresistas. En consonancia con los hechos descritos anteriormente se confirma una ruptura del vínculo representativo. La situación de la representatividad se vuelve más oscura si atendemos a que sólo el 8,3% de los ciudadanos confían en el Congreso de la República y el 4,1% confían en los partidos políticos; y en sentido inverso, el 86,2% señala directamente que no confían en el Congreso y el 91,9% que no confían en los partidos políticos (INEI 2017: 8). Ambas caras de la moneda -excluyendo los “no opina”- demuestran una grave carencia de legitimidad de

---

<sup>15</sup> Al buscar delinear el contexto en el que se produjeron las protestas en torno al Régimen Laboral Juvenil, utilizaremos la data disponible más próxima a la fecha de los acontecimientos. Sin embargo, puede confrontarse con los informes Latinobarómetro del 2017 para comprobar que en términos comparativos no han habido cambios relevantes.

las organizaciones representativas tradicionales. Aunado a ello, el 80% de la ciudadanía considera que se gobierna para el beneficio de unos pocos grupos de poder y no para el pueblo (Latinobarómetro 2015: 65).

Estas cifras muestran que no sólo se ha roto el vínculo representativo, sino que las relaciones entre representantes y ciudadanos se ven marcadas por la desconfianza. La desconfianza impide el dialogo y el acercamiento entre las partes, haciendo aún más arduo que se atiendan las demandas de la ciudadanía. Además, hunde a los ciudadanos en un estado de cinismo y recelo hacia las autoridades, toda vez que estiman que no velan por los derechos, sino por sus propios intereses. Todo esto va acompañado de un déficit de legitimidad democrática de los gobernantes que, a pesar de ser elegidos siguiendo los procedimientos electorales correspondientes, no cuentan con el apoyo y el respaldo de la ciudadanía en su ejercicio cotidiano del poder.

La crisis de la representatividad tiene una consecuencia devastadora. Al ser nula la representatividad, desaparece el vehículo que permite trasladar las demandas, intereses y necesidades de la ciudadanía a la élite gobernante. En esa medida, en el Perú, no existen canales partidarios ni otras vías institucionales que acerquen a los representantes y ciudadanos, a fin de que estos últimos les hagan llegar sus opiniones sobre el impacto y los resultados que tiene la utilización del poder público en sus vidas; lo cual es de máxima gravedad, ya que los ciudadanos al ser los primeros destinatarios de la política pública, experimentan de primera mano su éxito o fracaso.

### **2.1.2 Irrupción de la protesta social como herramienta de participación política de la ciudadanía en el Perú: experiencias anteriores a la protesta contra el Régimen Laboral Juvenil**

La protesta social es una forma de participación política que en el Perú tiene larga data. Esto se debe a que, ante la incapacidad de gobierno y la inoperancia de las vías institucionales, la ciudadanía se veía forzada a salir a las calles a reclamar por sus derechos y demandar la acción inmediata del gobierno. En lo particular, interesa referirnos a las experiencias de protesta previas a las marchas contra el Régimen Laboral Juvenil, especialmente a la protesta contra la “repartija”. Estas marchas anteriores marcaron significativamente la acción de protesta de la ciudadanía en un contexto urbano y sirvieron de precedente para que se concibiera al “recurso de la calle” como un medio legítimo y eficaz para influir en las decisiones del Estado. Antes de ello, estimamos necesario hacer un breve recorrido, a la manera de antecedente, por las principales experiencias de protesta en nuestro país.

Desde los años ochenta a la actualidad, se ha evidenciado el surgimiento de dos olas de protestas en el Perú; entendiendo olas como la concurrencia sostenida de numerosas

protestas en un periodo de tiempo determinado. La primera ola de protestas ocurre a mediados de los años ochenta, en un contexto de hiperinflación por la pésima gestión económica del primer gobierno de Alan García, de atentados terroristas y violencia política y de crisis generalizada del país (Meléndez 2014: 53). Los grupos de protesta eran integrados principalmente por sindicatos, gremios y comunidades campesinas, y concentraron sus demandas en mejorar las condiciones laborales y los servicios básicos, siendo la Central General de Trabajadores del Perú (CGTP) el principal referente en la organización y ejecución de las acciones de protesta social (Meléndez 2014: 54). En ese entonces, el sistema de partidos políticos gozaba de una mayor legitimidad, lo que les permitía, específicamente al APRA y la Izquierda Unida, articularse con los grupos de protesta y asimilar sus demandas. Sin embargo, para 1984 ya se empezaban a verse de forma dramática los efectos de la migración masiva del campo a la ciudad, entre ellos la aparición de sectores informales y desbordantes que superaban las capacidades de los partidos políticos (Matos 1986: 74). Esta primera ola de protestas finalizó con el gobierno de Alberto Fujimori, que, como hemos visto, desactivó la movilización social y cultivó el populismo y el clientelismo.

La segunda ola de protesta, aparece a finales desde los años noventa, motivada principalmente por grupos de protesta compuestos por frentes de defensa regional y organizaciones estudiantiles urbanas que se oponían al régimen de Alberto Fujimori (Meléndez 2014: 54). Ante la creciente arbitrariedad de su gobierno y el destape de sendos escándalos de transfuguismo y corrupción, se reactivan las movilizaciones sociales y se produce la protesta que sería futura referencia de este tipo de acción colectiva, la “Marcha de los Cuatro Suyos”. Esta protesta congregó a más de 100,000 personas provenientes de sindicatos obreros, organizaciones estudiantiles, grupos de mujeres, ONGs, partidos políticos, frentes de defensa regional y asociaciones barriales -además de ciudadanos no afiliados-, para denunciar la ilegitimidad del tercer mandato de Alberto Fujimori y la precariedad de un gobierno consumido por la corrupción y la crisis institucional (Pole y Renique 2001: 2-5). La “Marcha de los Cuatro Suyos” coronó este periodo de movilizaciones contra el régimen, que finalizaría con la huida de Alberto Fujimori y el derrocamiento del régimen.

La segunda ola de protesta ha transcurrido hasta la actualidad, no sólo al mantenerse una gran cantidad de protestas durante los gobiernos de Alejandro Toledo, Alan García, Ollanta Humala, Pedro Pablo Kuczynski y Martin Vizcarra, sino porque estas han ido en aumento con el pasar de los años<sup>16</sup>. Entre las principales protestas acaecidas en estos gobiernos, previas a la protesta contra el Régimen Laboral Juvenil, están “El Arequipazo” en el año 2002, la protesta de Ilave en el año 2004, el “Baguazo” en el año 2009 y la

---

<sup>16</sup> Véase los informes anuales de la Defensoría del Pueblo, específicamente el capítulo vinculado a conflictos sociales y protestas sociales desarrollado por la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad.



protesta “Conga No Va” en el 2011. Estas protestas, con muchas otras de menores dimensiones, tienen en común un carácter regional y, con excepción del “Arequipazo”, se trataban de protestas inscritas en un contexto no urbano. Algunas de ellas llegaron a hacer eco en la capital, pero la “Marcha de los Cuatro Suyos” se mantuvo como principal referente de protesta en un contexto urbano. Así fue hasta el 2013 y 2014, se produjeron las protestas contra la “repartija” y el Régimen Laboral Juvenil, respectivamente.

Transcurría el mes de julio de 2013 y finalmente las principales agrupaciones del Congreso de la República lograron ponerse de acuerdo respecto a la designación de los nuevos magistrados del Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo y los directores del Banco Central de Reserva. Sin embargo, el día de la votación se reveló un audio de la reunión entre los representantes de cinco bancadas donde se les escuchaba negociando y repartiendo los puestos entre las agrupaciones en lugar de llegar a un consenso a partir de la idoneidad de los candidatos para los cargos (Perú21 2013). Pese al revuelo que causó este destape, las agrupaciones políticas, incluida la bancada de gobierno, votaron en bloque aprobando las cuestionadas designaciones. La indignación copó las redes sociales y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos convocó para ese mismo día una marcha en el centro de Lima. Esta primera marcha no tuvo una asistencia considerable ni consiguió lograr un impacto efectivo contra el Congreso; no obstante, representó la primera voz de denuncia alzada contra lo que consideraban una partidización inaceptable de las instituciones. Luego de esta primera acción de protesta, se convocó a una segunda marcha cinco días después. La convocatoria se realizó a través de las redes sociales con los hashtags #TomaLaCalle y #22J (en alusión a la fecha programada para la marcha, 22 de julio). Esta vez la marcha congregó a diez mil personas, en su mayoría jóvenes, en plaza San Martín, para luego recorrer las principales arterias del centro de Lima hasta llegar a Campo de Marte (LaMula 2013). A pesar de la represión por parte de la Policía con bombas lacrimógenas y rochabuses y la detención de once personas, la marcha se consideró exitosa por el nivel de convocatoria y la capacidad de organización para unir a miles de personas bajo una sola consigna: revocar las designaciones de puestos claves en el Estado que eran ilegítimas a los ojos de la ciudadanía. La siguiente marcha fue convocada para el 27 de julio, pero no llegó a ejecutarse, ya que el 24 de junio, tan solo dos días después de la marcha #22J, el Congreso de la República dejó sin efecto los nombramientos.

Este caso sirvió de ejemplo para mostrar que la agrupación de ciudadanos para embarcarse en una acción de protesta a fin de presionar e influir en las decisiones de la autoridad, en este caso el Congreso, podía rendir frutos. La protesta social se presentó como un medio a través del cual los ciudadanos pudieron participar en política para realizar demandas coincidentes y vigilar el funcionamiento de la democracia, fiscalizando las acciones de los representantes. Es de suma relevancia apuntar como, ante la crisis de representatividad que acontece en nuestro régimen político, los ciudadanos pueden



recurrir a esta acción colectiva para interpelar, informar e influir en los representantes respecto a un conjunto de demandas claramente definidas. De esta forma, la protesta se presenta como una fórmula que permite contrarrestar los efectos perniciosos de la crisis de la representatividad. Esto nos obliga a ampliar nuestra concepción de la democracia, acercándonos a la propuesta de la comprensión procesal de la democracia, para ir más allá del procedimiento electoral y aceptar otras formas de participación política que están legitimadas por la sociedad y permiten influir en la política pública de manera continua y permanente, siendo una de ellas la protesta social.

## **2.2 Régimen Laboral Juvenil, un asunto de élites**

### **2.2.1 Antecedentes al Régimen Laboral Juvenil**

Desde los años noventa en adelante, el Perú ha venido sosteniendo una política de desregulación dirigida a fomentar el crecimiento económico de la nación. Si bien se produjo tal crecimiento, la desregulación ha sido un arma de doble filo, ya que ha ido de la mano con una reducción sistemática de derechos laborales. A pesar de que existe evidencia de que la desregulación en materia laboral no ha conseguido revertir las tasas de informalidad o crear mayor volumen de empleos, a la fecha diversos empresarios, analistas y líderes de opinión consideran que los derechos laborales representan cargas irracionales y antieconómicas que deben ser eliminadas (Villavicencio 2011: 98). Ideas como, por ejemplo, que la estabilidad laboral ampara al mal trabajador y desmotiva al bueno, o que una base mínima de beneficios sociales distorsiona al mercado al impedir una negociación libre entre las partes, son reproducidos por aquellos que promueven una agenda de flexibilización radical del trabajo (Pasco 1996: 22). Esta agenda ha sumado una larga lista de victorias en las últimas décadas, tanto en la regulación de relaciones de trabajo individuales y colectivas, como en la modificación del empleo público y el régimen privado.

En esa línea, Tostes y Villavicencio han identificado que entre los años 1991 y 2011 se produjeron hasta trece medidas regulatorias de alta incidencia, que han ocasionado lo que Ermida cataloga como una “flexibilización laboral salvaje”:

1. Se eliminó la estabilidad laboral de entrada, con lo que se incrementaron a nueve modalidades temporales y se permitió la contratación temporal para labores permanentes.
2. Se deslaboralizó la contratación juvenil con la Ley N° 28518, Ley sobre modalidades formativas laborales.
3. Se eliminó el tope de 10% de trabajadores en periodo de prueba.
4. Se eliminó la estabilidad laboral de salida y se sustituyó por el régimen de despido libre indemnizado.

5. Se permitió el ingreso de intermediarios y tercerizados para realizar actividades principales.
6. Se permitió a los empleadores modificar unilateralmente el contrato de trabajo, específicamente las condiciones sustanciales, como los horarios, turnos y jornadas de los trabajadores.
7. Incorporación de productividad como elemento a considerar en la remuneración y el aumento de los conceptos “sin naturaleza salarial”.
8. Se creó el contrato administrativo de servicios (CAS) que constituye un régimen disminuido aplicado al empleo público.
9. Nunca se llegó a consolidar la actividad de fiscalización laboral, que se encargara de supervisar y garantizar el respeto de los mermados derechos laborales de los trabajadores.
10. Se eliminó la participación de los trabajadores en las empresas.
11. Se sustituyó el punto de referencia de la regla de prescripción, de la terminación de la relación laboral al momento en que el beneficio sea exigible. Esto ocasionó que, en el año 1998, decenas de miles de trabajadores no tuvieran la oportunidad de realizar reclamos laborales.
12. El Estado impulsó la judicialización de los reclamos laborales en desmedro de la función tuitiva del Ministerio de Trabajo.
13. Se reformó el régimen de relaciones colectivas de trabajo mediante un decreto ley que recibió 16 observaciones de la OIT por graves violaciones de los convenios N° 87 y N° 98. (Tostes y Villavicencio 2012: 362-364)

Habría que sumar a estas medidas, la introducción del régimen especial para las micro y pequeñas empresas que reduce aún más los derechos de los trabajadores como parte de una política de formalización empresarial a través de la reducción de costos, entre ellos los laborales. Como ésta, todas las medidas revisadas se han implementado y promovido sobre la consigna de mejorar el desarrollo empresarial, a la vez que beneficiar a los trabajadores, facilitando su contratación y garantizándoles al menos unos cuantos derechos.

No obstante, muchos autores coinciden en que la flexibilización laboral no es más que un eufemismo para lo que debe ser considerado como una precarización del trabajo con el único objetivo de reducir costos y aumentar las ganancias de las empresas y los grupos de poder económico (Guamán y Lorente 2015; Gamero 2007; Quiñones 2012). Es interesante revisar las investigaciones de Durand (2012, 2005), donde defiende la tesis de “la captura del Estado”. Según el autor, desde la adopción del modelo neoliberal en el gobierno de Alberto Fujimori, se empoderó de tal manera a los actores económicos que se produjo una captura del Estado por parte de las corporaciones y los grupos económicos. Esto les permitió impulsar sus propias agendas y dirigir la política pública en su beneficio. Sin ir tan lejos podemos reconocer la fuerte influencia que tiene el poder

empresarial en las decisiones que toma el Estado. Ya sea a través de la llamada “puerta giratoria”, que facilita la gestión de intereses entre el empresariado y el poder ejecutivo, como por los aportes económicos que realizan para las campañas políticas, que condiciona a los futuros parlamentarios que necesitan del financiamiento para competir en las elecciones.

En tal orden de ideas, se evidencia la existencia de una agenda marcada de flexibilización laboral que viene avanzando a paso firme desde los años noventa. Esta agenda, antes que reportar una mejora para los trabajadores, implica un beneficio directo para los empresarios, quienes coincidentemente gozan de un alto grado de influencia sobre la élite política que se encarga de impulsar estas reformas de flexibilización. Así pues, en el marco de esta agenda programática de flexibilización del trabajo es que se diseña y emite la Ley N° 30288, Ley que promueve el acceso de Jóvenes al Mercado Laboral y a la Protección Social (en adelante, Régimen Laboral Juvenil).

### **2.2.2 Proceso de diseño y emisión del Régimen Laboral Juvenil**

El proceso de formulación e implementación del Régimen Laboral Juvenil estuvo signado por la intervención de varios actores económicos y políticos que impulsaron sin tregua esta medida hasta que fue aprobada en el Congreso por doble votación el 11 de diciembre de 2014. Revisemos el proceso político que derivó en la emisión de esta política pública.

En octubre del 2014, gremios empresariales como la Asociación de Exportadores (ADEX) y la Sociedad Nacional de Industrias (SNI) sumaron esfuerzos para promover una campaña de desregulación y flexibilización laboral. En el marco de los distintos eventos celebrados, se contó con la participación y el apoyo de Pedro Guezzi, ministro de la Producción, y los integrantes de las comisiones de Trabajo y Comercio Exterior del Congreso. (La República 2014a)

Como resultado de ello, el Ministerio de la Producción (PRODUCE) diseñó un primer proyecto del Régimen Laboral Juvenil y lo envió al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). En un inicio, el proyecto contemplaba la participación completa en las utilidades de la empresa y la mitad de la CTS, vacaciones y la gratificación. Sin embargo, el MEF modificó el diseño inicial para eliminar todos los beneficios sociales a excepción de la mitad de las vacaciones. (La República 2014b)

Una vez listo el proyecto de ley, con sus fundamentos desarrollados por la Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad, pasó a la Oficina General de Asesoría Jurídica del MEF para que evalúe su legalidad. Recibiendo el visto bueno, el proyecto es derivado a la Presidencia del Consejo de Ministros y, el 5 de

noviembre del 2014, se presenta en Mesa de Partes del Congreso donde se le asigna el número 03942-2014-PE. (Mora 2017: 34-35)

El 11 de noviembre de 2014, ingresa a la Comisión de Trabajo y Seguridad social y el 26 del mismo mes se debate y aprueba el dictamen del Régimen Laboral Juvenil. En el debate intervinieron la Cámara de Comercio de Lima (CCL) y la CGTP, esta última por gestión del congresista Yonhy Lescano; sin embargo, solo se recogió la opinión de la CCL que defendía el proyecto, emitiéndose el dictamen favorable por mayoría (La República 2014a).

Con la misma premura, el 4 de diciembre de 2014, el Pleno del Congreso aprobó el proyecto de ley por mayoría -57 votos a favor, 17 en contra y 8 abstenciones-. Pero eso no fue todo. Las comisiones de Economía y Trabajo se unieron en una sesión mixta y votaron a favor de la exoneración del plazo que establece el Reglamento del Congreso para que el Pleno vote por segunda vez.

Así, al día siguiente, el Pleno del Congreso volvió a debatir el proyecto de ley del Régimen Laboral Juvenil y fue aprobado por segunda vez con 68 votos a favor, 12 en contra y 11 abstenciones.

**Tabla 2.1: Relación de votos de las agrupaciones parlamentarias respecto al proyecto de ley del Régimen Laboral Juvenil<sup>17</sup>**

Agrupación parlamentaria	Primera votación		Segunda votación	
	A favor	En contra	A favor	En contra
Gana Perú	21	1	17	1
Fuerza Popular	19	0	24	0
Perú Posible	3	0	6	0
PPC-APP	4	0	5	0
Solidaridad Nacional	3	0	3	1
Concertación Parlamentaria	0	4	6	0
Acción Popular-Frente Amplio	1	6	2	4
Unión Regional	4	0	2	0
Dignidad y Democracia	0	6	0	6
Sin Bancada	2	0	1	0
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>17</b>	<b>68</b>	<b>12</b>

<sup>17</sup> Fuente: Elaborada a partir de actas de votación del Pleno del Congreso de la República del 4 y 5 de diciembre de 2014.

Enseguida, la autógrafa de la ley fue remitida al Ejecutivo y, el 16 de diciembre de 2014, el presidente Ollanta Humala promulga el Régimen Laboral Juvenil y ordena su publicación en El Peruano.

En conclusión, el Régimen Laboral Juvenil surgió de una iniciativa de los gremios empresariales que fue acogida y ejecutada por el MEF y PRODUCE. Siguiendo a Trujillo, se evidenció, así, la presencia de un consenso ideológico entre el sector empresarial y el sector tecnocrático en torno a los costos en la contratación juvenil que justificó la creación de este régimen especial (2018: 70). La ciudadanía y particularmente los jóvenes afectados por el proyecto no formaron parte de este consenso realizado a puertas cerradas. En retrospectiva, los principales funcionarios que impulsaron la norma reconocieron que fue una gran equivocación no haber comunicado correctamente a la población esta iniciativa desde el Ejecutivo (Trujillo 2018: 67). Tanto en su fase de diseño, como en su estancia en el Congreso, se hizo manifiesto, por un lado, el interés de que el proceso legislativo y la promulgación se realizaran con rapidez, y por el otro, la desidia para incluir a la ciudadanía, no sólo para que exprese su opinión sobre el proyecto, sino para que al menos pueda informarse de una política pública que regulaba un asunto tan delicado y relevante para la vida de las personas como lo es el trabajo.

### **2.2.3 Contenido de la Ley N° 30288, Ley que promueve el acceso de Jóvenes al Mercado Laboral y a la Protección Social**

De los argumentos contenidos en la exposición de motivos del proyecto de ley y en el dictamen favorable de la Comisión de Trabajo, se nota con claridad que la justificación central de la norma pretende ser la incorporación de los jóvenes al mercado laboral. De acuerdo a la data recopilada por ENAHO, en el 2013, la tasa de desempleo de los jóvenes de 18 a 24 años es la más alta, en relación a los otros rangos de edad. Esto, dicen los fundamentos de la norma, tiene dos graves consecuencias. La primera es que, al no poder insertarse al mercado laboral, los jóvenes no adquieren experiencia ni *soft skills*, quedando relegados a empleos informales. La segunda es que los jóvenes desempleados *“eventualmente se convierten en cargas económicas para sus familias o se dedican a la drogadicción y violencia social”* (Comisión de Trabajo 2014: 10). Por tal motivo, la norma tiene como objeto aumentar la empleabilidad de los jóvenes mediante la flexibilización de las condiciones de contratación y despido y la incorporación de beneficios fiscales y subsidios para incentivar a los empleadores a contratar jóvenes.

En primer lugar, como su nombre lo indica, el Régimen Laboral Juvenil apunta jóvenes de entre 18 y 24 años que se incorporen por primera vez a planilla o que a la fecha de contratación no hayan trabajado durante los tres meses previos, sin distinguir entre aquellos que cuenten con estudios secundarios y universitarios y los que no. En segundo lugar, los contratos de trabajo que busquen ampararse por este régimen deben respetar



un conjunto reducido de derechos laborales, entre ellos, la remuneración mínima, una jornada de máximo 8 horas o 48 horas semanales, descanso semanal, feriados y vacaciones de 15 días, seguro social y protección contra despido injustificado. Si bien se procura un respeto a los derechos laborales reconocidos en la Constitución, como el derecho a la igualdad y no discriminación o la libertad sindical, el Régimen Laboral Juvenil constituye una reducción significativa de los derechos mínimos contemplados para el Régimen Laboral General, al recortar las vacaciones a la mitad y no incorporar las gratificaciones ni la compensación por tiempo de servicios (CTS). En tercer lugar, se debe resaltar que este es un régimen especial de naturaleza opcional, habilitando la contratación de jóvenes bajo el Régimen Laboral General, pero que de ser acogido comporta un conjunto de limitaciones para impedir el abuso por parte del empleador. Primero, impide que los jóvenes que ya hayan sido contratado por el Régimen Laboral General sean recontratados por el empleador bajo el nuevo régimen. Segundo, establece que el empleador podrá contratar bajo este régimen como máximo al veinticinco por ciento de los empleados de su empresa. Tercero, dispone que la duración del contrato debe ser como mínimo un año y que podrá ser renovable hasta por 3 años. En último lugar, como ya mencionamos, el Régimen Laboral Juvenil establece una serie de medidas para que busquen incentivar a los empleadores a adoptar este régimen de contratación. Entre ellas, se encuentra el derecho a un crédito tributario contra el Impuesto a la Renta equivalente al gasto de capacitación y, en el caso de las micro y pequeñas empresas, el Estado asumirá el costo del seguro social correspondiente al primer año de trabajo de los jóvenes que ingresen por primera vez a planilla.

El Régimen Laboral Juvenil guarda grandes similitudes con el Régimen Laboral Especial para la Micro y Pequeña Empresa (Decreto Legislativo N° 1086), especialmente el de la micro empresa. Recordemos que este último régimen se da en el marco una ley que buscaba la formalización y el aumento de la competitividad de las MYPES, la Ley N° 28015. En el marco de esta política se propone una disminución de “costos laborales” a fin de incentivar la formalización.

Al respecto, decía Gamero que dicho decreto legislativo

*“lejos de innovar en materia de promoción de la microempresa no hace sino continuar por la senda de la ley precedente. Es por ello que lo más contraproducente, en términos de mejoramiento de la distribución del ingreso y de la promoción de la generación de empleo adecuado, ha sido la profundización del régimen laboral especial (RLE) que consagró la 28015” (2010: 262).*

El Régimen Laboral Juvenil replica la flexibilización del Régimen Laboral Especial MYPES en materia de derechos laborales al cercenar las vacaciones y descartar la gratificación y la CTS. Sin embargo, a diferencia de estos, el Régimen Laboral Juvenil no guardaba restricciones respecto al tipo de empresas que podían acogerse a este régimen de

contratación, beneficiando a las medianas y grandes empresas con esta reducción de “costos laborales”.

### 2.3 Estallido de protesta y derogación del Régimen Laboral Juvenil

El Régimen Laboral Juvenil tardó en darse a conocer a un sector mayoritario de la ciudadanía. Recién cuando el proyecto pasó por la primera votación del Pleno del Congreso fue que hubo una incipiente reacción de la ciudadanía.

Esto se debe a que, durante la etapa de diseño del proyecto, tanto en PRODUCE como en el MEF, no hubo una consulta a la ciudadanía o al menos si quiera un intento de dar a conocer el proyecto de ley. Como vimos anteriormente, esta es una ley orquestada en el seno del Ejecutivo y promovida por grupos de interés como ADEX y el SNI. No fue sino hasta que el proyecto llegó a la Comisión de Trabajo del Congreso que fue remitida a algunas instituciones para que emitan su opinión: la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), la Sociedad Nacional de Industrias (SNI), Cámara de Comercio de Lima (CCL), la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) y a los especialistas Javier Neves, Jorge Toyama y Jorge Luis Acevedo. Solo presentaron una opinión técnica sobre el proyecto la CCL y la CGTP, sin embargo, en el dictamen aprobatorio únicamente se incorporó la opinión de la primera.

Para ese entonces, una de las pocas organizaciones, sino la única, que le hacía seguimiento al proyecto era la CGTP, específicamente la Secretaría de Juventud Trabajadora o CGTP Joven, que había participado en la Comisión de Trabajo. Por ello, el 4 de diciembre de 2014, cuando el Pleno del Congreso aprobó en primera votación el proyecto del Régimen Laboral Juvenil, la CGTP Joven convocó en respuesta un “plantón y movilización” (concentración y marcha) en la plaza San Martín para el 9 de diciembre, a través de sus redes sociales (2014)<sup>18</sup>. El objetivo detrás de la convocatoria era movilizar a la ciudadanía para generar presión política sobre el Congreso a fin de que archive un proyecto de ley que consideraban, en sus propias palabras, “explotador y discriminatorio”.

Los medios de comunicación todavía no se pronunciaban sobre la norma. Únicamente, el 7 de diciembre, el diario La República publica en primera plana una noticia sobre el Régimen Laboral Juvenil titulada “Trabajo para 263 mil jóvenes con nueva ley” (2014c: 1,16). Esta noticia describía el contenido de la norma y, en línea con los argumentos del Ejecutivo, señalaba que representaría un beneficio para los jóvenes entre 18 y 24 años.

---

<sup>18</sup> Ver el anexo de las citas de redes sociales, imagen N° 1.

Poco a poco, la opinión pública se fue interesando en el asunto; sin embargo, aún no tenía la atención ni la resonancia de la que sí gozó luego<sup>19</sup>. Tal como había sido anunciada, la marcha del 9 de diciembre se llevó a cabo sin contratiempos recorriendo las principales arterias del centro de la capital (CGTP 2014)<sup>20</sup>. El grupo de protesta, conformado principalmente por jóvenes de gremios estudiantiles y organizaciones sociales y políticas, pero también por gremios sindicales, se unió bajo la consigna de un trabajo digno para los jóvenes. Una pequeña parte de la ciudadanía respondió al llamado de protesta contra el proyecto de ley; no obstante, solo sería una fracción de la gran masa de ciudadanos que se sumarían a las siguientes manifestaciones. Esta marcha no tuvo el impacto que se esperaba en medios de comunicación ni en la opinión pública; empero, sirvió como una primera experiencia para la acción colectiva de diferentes organizaciones unidas con un solo objetivo: expresar el rechazo ciudadano frente a una medida promovida por las autoridades en ejercicio del poder público y exigir su archivamiento.

Con la segunda votación del Pleno del Congreso, realizada el 11 de diciembre, que resolvió aprobar definitivamente el proyecto del Régimen Laboral Juvenil, los medios de comunicación procedieron a informar sobre el contenido del nuevo régimen laboral especial. Inevitablemente, la noticia hizo un eco tremendo en redes sociales y prendió la indignación de la gente, que emitía sin descanso opiniones de rechazo contra la nueva norma. Cual hilo de pólvora encendido, la situación fue escalando hasta que se produjo una nueva convocatoria para una manifestación en el centro de la capital. Así, entre el 16 de diciembre de 2014, fecha en que se promulgó la norma, y el 26 de enero de 2015, fecha en que se derogó, se produjeron cinco grandes marchas donde un importante sector de la ciudadanía participó en la protesta contra una ley que consideraban injusta y arbitraria, exigiendo al gobierno que diera marcha atrás y derogara la norma.

Para ejecutar tal hazaña, los ciudadanos que participaron activamente en la promoción de las acciones de protesta, conformaron organizaciones encargadas de coordinar y ordenar estas iniciativas de protesta. De esta forma nacieron la Coordinadora Juvenil #18D por Trabajo Digno (en adelante, Coordinadora #18D) y Las Zonas. Dichas organizaciones tenían una naturaleza y estructura distintas, pero permitieron encausar armónicamente la participación política de los ciudadanos, en un contexto adverso de organizaciones representativas tradicionales divorciadas de la ciudadanía. La Coordinadora #18D funcionaba como un centro de coordinación y toma de decisiones compuesto por los dirigentes o representantes designados por los gremios participantes y activistas, mientras que Las Zonas organizaban y movilizaban las acciones de protesta

---

<sup>19</sup> Durante los meses de diciembre de 2014 y enero de 2015, el tema principal de la agenda pública fue la protesta contra el Régimen Laboral Juvenil. Los medios de comunicación cubrieron extensamente la protesta utilizando el término “pulpín”. El término traía una connotación peyorativa que caracterizaba a los protestantes como infantes desinformados, inconscientes y inexperimentados. Así, la Ley N° 30288 adoptó el mote de “Ley Pulpín” y la protesta contra el Régimen Laboral Juvenil, el de “Marcha Pulpín”.

<sup>20</sup> Ver el anexo de las citas de redes sociales, imagen N° 2.

de los ciudadanos agrupándolos y distribuyéndolos por distritos. Estas organizaciones surgieron como una necesidad a partir de la descoordinación y espontaneidad de la primera marcha del 18 de diciembre. Gracias a la acción de la Coordinadora #18D y Las Zonas, se pudieron organizar cuatro multitudinarias marchas que garantizaron el éxito de la protesta.

Asimismo, es necesario agregar que, paralelamente a las cinco marchas, se realizaron de manera continua diversas acciones de protesta contra el Régimen Laboral Juvenil en muchas regiones del Perú, como Lima, Piura, Lambayeque, Arequipa, Tarapoto y Cajamarca, y que sin lugar a duda representaron un aporte significativo para avivar la indignación y extender el mensaje entre los ciudadanos que localmente presenciaron dichas acciones. No obstante, para los fines de nuestro trabajo, nos centraremos principalmente en las cinco grandes marchas que se llevaron a cabo el 18, 22 y 29 de diciembre de 2014 y el 15 y 26 de enero de 2015.

En este ejemplo de perseverancia, cinco grandes eventos de protesta irrumpieron en la esfera pública peruana durante un periodo de casi dos meses, sumaron a más del 76% de la población a su reclamo<sup>21</sup> y generaron tal presión sobre la escena política, dominada por los representantes y los grupos de interés, que la norma fue derogada por mayoría en el Congreso, incluso revirtiendo el voto de muchos congresistas que habían votado a favor de la ley en un principio.

Las manifestaciones de la ciudadanía en el contexto de protesta llevaban inscritas en su interior la necesidad de los ciudadanos de actuar y participar políticamente para demandar acciones concretas del gobierno, presionándolo a través de sus continuos reclamos para que corrija el rumbo de acuerdo a las necesidades, demandas e intereses de la ciudadanía. De esta forma, somos testigos de como la protesta se elevó de la mera acción colectiva para constituirse como una herramienta que consiguió democratizar el régimen político, en la medida que permitió trasladar al Estado inquietudes ciudadanas relativas a la utilización del poder e influir en sus decisiones. Este tipo de interacción específica entre la sociedad y el Estado hace necesaria la concurrencia de la autoridad mediante una actuación efectiva. En este caso, a pesar de la represión y criminalización de la protesta, el Estado peruano, a través del Congreso, actuó en consonancia con las demandas ciudadanas.

En efecto, la protesta no se limitaba a una expresión de la ciudadanía, ni tampoco se reducía a buscar informar a los representantes acerca de las opiniones e intereses de la sociedad -hecho que no hubiera requerido cinco marchas a nivel nacional-; sino que la participación activa e insistente de la ciudadanía perseguía una respuesta del Estado. Era imprescindible generar una reacción política de las autoridades, en tanto que se buscaba

---

<sup>21</sup> De acuerdo a encuesta de enero de 2015 realizada por GFK Perú a nivel nacional.



un cambio en la política pública. La perseverancia y la constancia de las manifestaciones mostró que la ciudadanía no iba a renunciar hasta que se produjera cambio perseguido. Por ello, es imprescindible atender a las reacciones de los representantes y otras autoridades para comprender cabalmente el objeto y la verdadera motivación detrás de esta forma de participación política.

### **2.3.1 Autoorganización ciudadana: Coordinadora #18D y Las Zonas**

El día que se promulgó la norma, el 16 de diciembre, el Colectivo Dignidad y la CGTP Joven convocaron, a través de sus respectivas páginas de Facebook, a la primera marcha contra el Régimen Laboral Juvenil para el 18 de diciembre en plaza San Martín (2014)<sup>22</sup>. Tal y como ocurrió en la protesta contra la “repartija”, usuarios de Facebook y Twitter empezaron a comentar y compartir la convocatoria con el hashtag #18D. Sin mayor organización y coordinación de por medio, el 18 de diciembre se realizó la primera marcha contra el Régimen Laboral Juvenil. En la manifestación primó el caos y la falta de organización, lo que motivó la creación de dos organizaciones que se dedicaron a coordinar y movilizar a la ciudadanía, la Coordinadora #18D y Las Zonas. Pese a carecer de una estructura formal y consolidada, estas agrupaciones lograron organizar la movilización de miles de ciudadanos a lo largo de todo el territorio nacional y sostener durante casi dos meses una protesta exitosa, que permitió influir a las decisiones del Estado al punto de revocar una política defendida a ultranza por representantes, autoridades elegidas y funcionario públicos.

Así, se formó la Coordinadora Juvenil #18D por Trabajo Digno como una coalición de centrales sindicales como la CGTP, la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP) y la Red Solidaria; organizaciones juveniles de izquierda como la Juventud de Ciudadanos por el Cambio, el Foro Juvenil de Izquierda, la Juventud del Partido Comunista Peruano, la Juventud del Partido Descentralizado Fuerza Social y la Juventud del Partido Socialista; centros federados de las universidades UNMSM, PUCP, Agraria, Ricardo Palma, Universidad del Callao, La Cantuta, y la Federación de Estudiantes del Perú; y colectivos juveniles como la Juventud por la Soberanía Energética, Integración Estudiantil, Bloque Hip-Hop, entre otros, con el objetivo de promover las acciones de protesta para trasladar al gobierno sus demandas por un empleo digno y la derogación del Régimen Laboral Juvenil.

Esta organización no buscaba la institucionalización ni derivar en la formación de un partido político, a la manera de Podemos en España. Si bien habían organizaciones políticas que formaban parte de la Coordinadora #18D, en todo momento rechazaron la partidización de la protesta y acordaron evitar que algún partido asuma la cara de la organización. Incluso llegaron a denunciar que partidos políticos como el APRA o el

---

<sup>22</sup> Ver el anexo de las citas de redes sociales, imagen N° 3.



fujimorismo buscaron capitalizar estas acciones de la ciudadanía, cuando habían votado a favor del Régimen Laboral Juvenil. Al respecto, señala Jorge Rodríguez, coordinador del Foro Juvenil de Izquierda e integrante de la Coordinadora #18D, que *“este espacio nació para coordinar el trabajo digno y la derogación. Esto no quiere convertirse en un nuevo movimiento electoral, pero es cierto que no podemos estar exentos de eso. Quienes han querido aprovechar esto como el APRA y el fujimorismo tienen responsabilidad sobre la norma y no son una opción política”* (Díaz 2014).

La Coordinadora #18D se reunía en asambleas en el local del Sindicato de los Trabajadores de Telefónica, en las que los representantes de las organizaciones integrantes y los activistas juveniles decidían las cuestiones más relevantes vinculadas a las manifestaciones: convocatorias de marchas, fechas para las marchas, lugar de concentraciones y las rutas de las marchas. Aparte de la asamblea general, se formaron tres comisiones: la Comisión de Prensa, la Comisión de Logística y la Comisión de Organización.

La Comisión de Prensa se encargaba de coordinar entrevistas en medios y administrar el Fan Page de Facebook de la Coordinadora #18D, página a la que cada representante de las organizaciones integrantes tenía acceso.

Por su parte, la Comisión de Logística estaba conformada por dos representantes de cada organización y tenía a su cargo la responsabilidad de velar por la seguridad de los manifestantes y reclutar asesores legales para ejercer la defensa legal de aquellos protestantes que pudieran ser detenidos. Nunca hubo una coordinación previa con la Policía para determinar las rutas o la seguridad de la marcha, sino que esta se daba *in situ*, ya que existía una desconfianza patente con las fuerzas del orden que hacían seguimiento a los integrantes de la Coordinadora #18D, se infiltraban en sus reuniones y que en más de una ocasión no atendieron a su solicitud de retirar de la marcha a individuos que podían representar un peligro para los manifestantes. En palabras de Alejandra Dinegro, integrante de la Comisión de Organización, *“La Comisión de Logística era para cuidarnos a nosotros, velar por los compañeros que iban a las movilizaciones, habían chicos menores de edad que iban a las movilizaciones. Nosotros no pedíamos permiso para marchar, porque no nos lo iban a dar. Y sabíamos que enfrentábamos esas condiciones y la policía también lo sabía. Llegabas al lugar y ahí coordinaban con los policías”* (Palao 2018a)<sup>23</sup>.

Por último, estaba la Comisión de Organización integrada por cuatro miembros designados por la asamblea general. Esta comisión era la autorizada para coordinar con otras agrupaciones políticas, colectivos sociales y organizaciones estudiantiles y buscar persuadir a los congresistas para que voten por la derogación de la norma. Nunca hubo

---

<sup>23</sup> Ver anexo N°5.

una intención de encomendar en la élite representante la lucha por la derogación, sino que era necesario cumplir con un número determinado de votos para la derogación de la norma; por lo que se hizo necesario un acercamiento, a iniciativa de la Coordinadora #18D, para conversar con los congresistas y lograr que sean receptivos a lo que reclamaba la calle. Este fue un hecho positivo y muy elocuente, ya que si bien la ciudadanía no derivó su demanda en los congresistas, la protesta social se presentó como una oportunidad para la integración de actores políticos y actores sociales, separados por la crisis de la representatividad.

Los integrantes de la organización tenían claro que la protesta y la movilización ciudadana era su principal recurso para influir en el Poder Ejecutivo y el Congreso; sin embargo, no dudaron en recurrir a otras formas de participación política. Entre ellas estaban el pedido de una sesión extraordinaria del Pleno del Congreso para que revisen el Régimen Laboral Juvenil y sometan a votación su derogación, y la presentación de una demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional contra la norma cuestionada. Estas representan formas de participación política de carácter institucional que se activaron de manera paralela a las acciones de protesta.

El desempeño de la Coordinadora #18D fue destacable, ya que fue capaz organizar y movilizar a decenas de miles de ciudadanos de forma pacífica. Además, permitió que la consigna compartida por todos los manifestantes -la derogación del Régimen Laboral Juvenil- tuviera una voz clara, uniforme y definida que exponga su posición ante el Estado, los medios de comunicación y la opinión pública en general.

La Coordinadora #18D no cesó sus actividades tras la noticia de la derogación de la norma. Tal como sus objetivos lo indicaban, la organización buscaba la derogación, pero también la promoción del empleo digno. En consonancia con ello, el 7 de febrero de 2015 organizó el Primer Encuentro Nacional Juvenil por Trabajo Digno. Este espacio tenía el objetivo de congregar a las organizaciones sociales y ciudadanos interesados en la promoción de un trabajo digno y de calidad. El encuentro fue de participación abierta a nivel nacional y congregó a más de cien jóvenes que formularon de manera conjunta una agenda para los siguientes meses (Acuña 2015).

Por otro lado, Las Zonas se formó a partir del acuerdo y la autogestión de los jóvenes participantes de la primera marcha contra el Régimen Laboral Juvenil que no se sentían representados por partidos políticos tradicionales, movimientos, sindicatos y otros colectivos. Para poder mejorar la organización y coordinación de la protesta se resolvió dividir Lima y Callao en 14 zonas. Así, los ciudadanos interesados podrían congregarse de acuerdo a su distrito, concertar de manera directa y ejecutar con mayor facilidad acciones locales de protesta y difusión de sus demandas entre los vecinos. En palabras de Diana Solís, vocera de la Zona 5 -Miraflores, Barranco y Chorrillos-, *“Las Zonas surgieron de*

*manera espontánea a partir de una necesidad de organizarnos en un contexto de descontento con organizaciones tradicionales caídas en descrédito” (Palao 2018b)<sup>24</sup>.*

En primer lugar, existían las asambleas inter-zonales en las que participaban dos o tres voceros y un observador de cada una de las Zonas. Las discusiones eran abiertas, ordenadas y no exentas de confrontación. Los voceros llevaban las ideas y los sentires de cada una de sus Zonas, había una deliberación y luego se adoptaban los acuerdos por votación. Entre los acuerdos que dieron forma a la naturaleza de esta organización estaban:

- ser una organización apartidaria;
- la horizontalidad como principio rector;
- la negativa de la participación de adherentes al fujimorismo o al Movadef;
- la negativa de entablar diálogo o alianza con las fuerzas políticas tradicionales;
- toda persona participa en Las Zonas a título personal; y
- ser una organización sin líderes donde todo el reconocimiento vaya al movimiento. (Palao 2018b)

Cada Zona contaba en promedio con cincuenta integrantes activos. El órgano decisor de cada Zona era su asamblea, la cual se encargaba de adoptar las decisiones que serían llevadas a la asamblea inter-zonal y acordar las acciones que serían realizadas en sus distritos. Además, debía designar a dos o tres voceros -titulares y alternos- que se encargaban de representar a la Zona. Estos puestos tenían un carácter rotativo, por lo que duraban un mes y luego pasaban a otra persona. Las vocerías rotativas y la deliberación asamblearia le permitían a la organización garantizar la horizontalidad entre sus miembros.

Cabe agregar que, cada Zona gozaba de cierta autonomía para crear una estructura organizacional acorde a las necesidades y la realidad de los distritos integrantes. Sin embargo, era usual encontrar una Comisión de Prensa, una Comisión de Cultura y una Comisión de Discusión Política. La estructura flexible les permitía organizarse y ordenar la acción colectiva, sin caer en la rigidez y jerarquización de las organizaciones representativas tradicionales que no habían podido viabilizar sus reclamos.

En paralelo a las grandes marchas convocadas contra la norma, Las Zonas realizaron otras acciones de protesta destinadas a visibilizar sus demandas en sus localidades, entre ellas tenemos la incursión con banderas en la Plaza de Armas, un plantón (ocupación) en la Carretera Central de Santa Anita, la expansión de un cartel gigante en el Mall Aventura Plaza de Santa Anita, una intervención en el Centro Financiero de San Isidro y piquetes informativos en diferentes puntos de la ciudad. Según Khely Santiago, vocera de la Zona

---

<sup>24</sup> Ver anexo N°6.

11 -San Juan de Lurigancho y El Agustino-, *“el tema de los piquetes en las zonas fue fundamental para lograr la convocatoria de las personas porque nos permitía el contacto directo”* (Díaz 2014).

Al igual que en la Coordinadora #18D, eran bienvenidos los ciudadanos que tuvieran una afiliación partidaria; pero debían tener presente que la protesta era apartidaria y que se trataba de una demanda no mediada por los partidos políticos, sino más bien vinculada de manera directa a un reclamo de la ciudadanía. A diferencia de la Coordinadora #18D, Las Zonas era una organización que estaba marcada por la aversión a los partidos políticos tradicionales y que aspiraba a encontrar nuevas formas de hacer política.

Además, en oposición de la Coordinadora #18D, Las Zonas no apuntaban a la acción propositiva. Nunca lograron consolidar una agenda común o un plan programático, en tanto se concebían como una organización para movilizar a la ciudadanía y mejorar la coordinación de las acciones de protesta. Aun así, muchos de sus integrantes nos revelaron que, en sus mejores momentos, Las Zonas aspiró a seguir los pasos del proceso de los indignados españoles que derivó en Podemos. No obstante, cuando culminó la protesta contra el Régimen Laboral Juvenil, Las Zonas se desarticularon<sup>25</sup>, quedando activas algunas de ellas que se sumaron a protestas posteriores y siguieron sirviendo de vehículo para la convocatoria y movilización.

Tanto Las Zonas como la Coordinadora #18D, se trataron de iniciativas ciudadanas promovidas por la necesidad de organización de los propios ciudadanos a partir de la experiencia de la primera marcha donde reinó el desorden y la descoordinación. Los ciudadanos no miraron hacia las organizaciones representativas tradicionales, ni se detuvieron a esperar que estas convoquen a la ciudadanía. La crisis de la representatividad, antes descrita, ocasionó que una parte de los participantes de la protesta, tendiente a la acción más allá de la reacción, se propusiera construir nuevas organizaciones que sostengan el accionar de la protesta y sean diseñadas a la medida de sus necesidades. Así, la protesta pasó de la espontaneidad a la acción organizada, planificada y promovida por organizaciones que no iban a detenerse hasta que la norma sea derogada.

Estas organizaciones autónomas, independientes, autorepresentativas y asamblearias funcionaron como las plataformas de deliberación y decisión que permitieron, no sólo la supervivencia de un movimiento carente de liderazgos individualizados, sino también expandir y encausar la indignación de miles de ciudadanos para convertirla en una acción

---

<sup>25</sup> Entre las diversas razones que los actores entrevistados atribuyen a la desarticulación de Las Zonas están la cercanía del siguiente periodo electoral, que algunas personas que no rotaban la vocería buscando mayor protagonismo y la falta de autocrítica para suprimir prácticas machistas o discriminatorias dentro del movimiento.

de protesta poderosa que pudo trasladar al Estado una demanda inequívoca y legible sobre la derogación del Régimen Laboral Juvenil. La crisis de las organizaciones tradicionales no fue un obstáculo insuperable para la participación política ni para que el Estado actúe en consonancia con los dictados de la ciudadanía.

A diferencia de lo ocurrido en la protesta contra la “repartija”, esta vez la ciudadanía se vio en la necesidad de apelar a organizaciones, al no encontrar organizaciones legítimas que pudieran encausar y encarnar sus demandas, tuvieron que crear organizaciones propias. Esto les permitió afinar sus acciones de protesta y ampliar su repertorio para incorporar otro tipo de acciones colectivas innovadoras en nuestro medio, como la ocupación y bloqueo de vías en la ciudad, los piquetes informativos, el despliegue de carteles en centros comerciales, la intervención en centros empresariales y la irrupción sorpresiva en la Plaza de Armas con banderas. Por lo demás, la principal acción de protesta que tenían en su repertorio era la marcha por las calles del centro de Lima, donde, a diferencia de otras protestas, se logró una convocatoria masiva y plural de ciudadanos, especialmente jóvenes, evocando el recuerdo todavía vivo de la Marcha de los Cuatro Suyos. Jorge Rodríguez, integrante de la Coordinadora #18D, ilustra este aspecto cuando señala que *“no ha habido un movimiento juvenil tan grande y organizado desde la época de la lucha contra la dictadura, en la Marcha de los Cuatro Suyos y antes de eso, en los grandes paros de los 70 y 80”* (Acuña 2015).

### **2.3.2 Acciones de protesta: cinco multitudinarias marchas contra el Régimen Laboral Juvenil**

Tras la promulgación de la ley del Régimen Laboral Juvenil, brotó en la ciudadanía un sentimiento de malestar y desacuerdo con la decisión del Congreso y el Poder Ejecutivo. Esta forma de indignación, reflejada en cientos de comentarios publicados en Facebook y Twitter, permaneció como una sensación vaga e incorpórea hasta que el Colectivo Dignidad y la CGTP Joven convocaron por Facebook la primera gran marcha contra el Régimen Laboral Juvenil utilizando el hashtag #18D. Este fue el primer llamado a la acción, realizado por un colectivo ciudadano, que fue bien recibido por la ciudadanía -hecho que fue comprobado por la gran acogida que tuvo la marcha-.

Al igual que en el resto de marchas, las redes sociales fueron el principal catalizador de la protesta. En una sociedad donde los vínculos representativos están rotos y las organizaciones tradicionales son incapaces de movilizar a los ciudadanos y unificar las posturas vagas y fragmentadas de la sociedad, tanto Facebook como Twitter funcionaron como un medio de comunicación y asociación que contrarrestó el supuesto aislamiento de una ciudadanía carente de instituciones.



En la democracia representativa, una sociedad sin representación equivale a una sociedad sin medios, capacidades ni fuerzas para interceder en la política pública. Las cinco marchas que determinaron el éxito de la protesta demostraron que la democracia puede funcionar en un contexto de crisis de la representación, si apelamos a un concepto amplio de participación política que le permita al ciudadano interpelar a las autoridades y transmitirle sus demandas directamente. El caso de la protesta contra el Régimen Laboral Juvenil es prueba de ello. Esta gesta demostró la fortaleza y el espíritu de una sociedad que no se amilanó, sino que con coraje y perseverancia penetró en el escenario político y le hizo saber al Estado que la Ley N° 30288 nació con la fecha vencida.

Las acciones de protesta que pasaremos a relatar no pueden calificarse de perfectas, irreprochables o carentes de error alguno. Constituyeron actos humanos, pero que a grandes rasgos evidenciaron una lucha en el marco democrático para combatir una ley que los ciudadanos consideraban ilegítima y para exigir al gobierno que escuche y atienda las demandas de la población.

En adelante, nos detendremos a analizar lo acontecido en cada marcha. Estas serán identificadas con los *hashtags* que sirvieron como un llamado a la acción para convocar a la ciudadanía a sumarse a la protesta contra el Régimen Laboral Juvenil. Asimismo, cada una de las secciones que aborden las marchas irá acompañada por una tabla presentada al inicio que sintetice los datos más relevantes referidos a la convocatoria, el recorrido, los asistentes y otras incidencias.

### 2.3.2.1 Primera marcha #18D

Tabla 2.2: Información relevante sobre la primera marcha<sup>26</sup>

Fecha de la convocatoria	16/12/2014
Fecha de la marcha	18/12/2014
Medio de convocatoria	Redes sociales (Facebook y Twitter)
Lugar de concentración	Plaza San Martín y Plaza Dos de Mayo
Recorrido	Plaza Dos de Mayo - Plaza San Martín - Congreso de la República - Avenida Arequipa - Local Partidario Gana Perú - Parque Kennedy
Cantidad de asistentes	Entre 10,000 y 15,000 aprox.
Cantidad de detenidos	30 aprox.
Cantidad de protestantes heridos	>12
Cantidad de policías heridos	3

<sup>26</sup> Fuente: Elaboración propia a partir de la data recogida de medios de comunicación en el desarrollo de esta sección (2.3.2.1).

El viernes 18 de diciembre, miles de ciudadanos de todas las edades atendieron la convocatoria de protesta realizada por diversas organizaciones sociales, a través de redes sociales, para marchar por el centro de la ciudad. Desde las seis de la tarde, la plaza San Martín y la plaza Dos de Mayo recibieron a gremios sindicales, asociaciones civiles, ONGs, federaciones estudiantiles y ciudadanos no afiliados.

El segmento generacional que tuvo mayor presencia en la marcha fueron jóvenes de 16 a 25 años. Estos eran los principales interesados y afectados al constituir el grupo objetivo del Régimen Laboral Juvenil. Una particularidad que destaca, en relación a protestas anteriores, fue la participación activa de menores de edad. Estos jóvenes conscientes de la coyuntura política y preocupados por las condiciones de trabajo que les esperarían en un futuro cercano, se volcaron a las calles a exigir un cambio por parte del Estado. La idea formalista y discriminatoria de una ciudadanía -y los consiguientes derechos políticos- que llega con la mayoría de edad es puesta en cuestionamiento por la participación política de jóvenes peruanos de 16 y 17 años ejercida a través de la protesta.

El Ministerio del Interior, anticipando la acción de protesta, dispuso el despliegue de cientos de efectivos policiales, el enrejado de calles en el centro de Lima y el bloqueo de las vías de acceso a Palacio de Gobierno y al Congreso de la República (El Comercio 2014a). El ministro de aquel entonces era el ex General de Brigada, Daniel Urresti. Con solo unos meses en el cargo, el titular de la cartera del Interior se preocupó por proyectar la imagen de un funcionario activo e involucrado y, al ser poseedor de un lenguaje mordaz y provocador, fue un personaje atractivo para los medios de comunicación, que buscaban constantemente sacarle una declaración polémica. La marcha convocada contra el Régimen Laboral Juvenil se le presentó como una oportunidad para ganar mayor protagonismo en la escena política que no podía desaprovechar.

Cuando la concentración había alcanzado un número sustancial de participantes, entre diez y quince mil personas se dirigieron al Congreso donde se entregaría un pliego de demandas (La República 2014d). Sin embargo, el bloqueo de la policía impidió que cumplieran con este objetivo. Ante la insistencia, se inició la represión contra los manifestantes que fueron asediados por caballos y bombas lacrimógenas. En medio de los altercados y al no haberse planificado una ruta previamente, se decidió *in situ* marchar hacia el local partidario de Gana Perú en San Isidro, partido político del gobierno que había impulsado la iniciativa legislativa. Hasta ese entonces no había sido común que las marchas salieran de los límites del centro de Lima. Las rutas concertadas con la policía, iniciaban y terminaban en el centro de Lima, realizando un circuito entre el Campo de Marte y plaza San Martín o que partiese y finalizara en plaza San Martín. La espontaneidad de la manifestación y la falta de organizaciones que asumieran el liderazgo de la misma, determinó que no hubiera coordinación alguna con la policía respecto a la ruta que se iba a seguir.

Así, los manifestantes tomaron la avenida Arequipa en dirección a San Isidro. En el transcurso siguieron los enfrentamientos con la policía e incluso ocurrió que una patrulla policial embistió a dos personas y huyó del lugar; este hecho quedó registrado en una videograbación<sup>27</sup>. A pesar de todo, la marcha llegó al local de Gana Perú donde se entonaron arengas y cantos de protesta. Luego continuaron por la avenida Arequipa hasta llegar al parque Kennedy en Miraflores. Ahí, la policía logró dispersar a la masa de manifestantes, que para ese momento estaba considerablemente mermada<sup>28</sup>.

La marcha se vio marcada por varios enfrentamientos entre los manifestantes y la policía, donde se apreció un uso excesivo de la fuerza por parte de esta última y detenciones arbitrarias. El primer altercado ocurrió entre un conjunto de protestantes que querían llegar al Congreso y la policía que impedía su acceso. Esta circunstancia degeneró en el uso de la violencia para dispersar a los protestantes. La policía montada se mostró particularmente violenta embistiendo con sus caballos y utilizando sus fustas. La policía regular también recurrió a los golpes con fustas, agregando el uso de bombas lacrimógenas y disparos al aire (La Mula 2014a). Los siguientes altercados se llevaron a cabo en la avenida Arequipa y en el parque Kennedy. No hay un número preciso de los protestantes heridos, pero por las grabaciones audiovisuales se calcula que superan la docena. La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos identificó diez casos de protestantes gravemente heridos por las agresiones de la policía (2014). Por otra parte, el ministro Urresti señaló que hubo tres policías heridos (El Comercio 2014b). Asimismo, indicó que no había habido abuso policial ni un recurso a la violencia por parte de la policía. Sin embargo, la violencia alcanzó a protestantes que participaban pacíficamente e incluso a aquellos que huían de los enfrentamientos buscando protegerse. De igual modo, se produjeron cerca de treinta detenciones de manifestantes durante la marcha, entre ellos menores de edad, pero fueron liberados horas después sin ningún tipo de acusación; inclusive algunos de los implicados interpusieron denuncias por abuso policial (El Comercio 2014c).

Tanto la policía como los manifestantes coincidieron en señalar que la violencia había sido iniciada por un grupo de ciudadanos que se abrían infiltrado con ese fin (El Comercio 2014b). No se pudo identificar al grupo de infiltrados que inició la violencia, pero los medios de comunicación los vincularon a un grupo de manifestantes que tenían pañoletas y capuchas (El Comercio 2014d). De hecho, estos últimos no tuvieron nada que ver con la violencia. Este grupo era el colectivo denominado Bloque Hip-Hop, integrado por artistas urbanos y adherentes a la cultura hip-hop, conocido por tener una participación pacífica en las marchas y que optan por cubrir su rostro a raíz de su

---

<sup>27</sup> El video se puede ver en la siguiente dirección electrónica: <https://elcomercio.pe/whatsapp/sucesos/video-patrullero-impacto-joven-marcho-calles-lima-315979>. Consulta: 3 de octubre de 2018.

<sup>28</sup> Observación participante del autor de la tesis, entrevistas y comparación de medios.

desconfianza en los medios de comunicación y en las instituciones que criminalizan a los protestantes<sup>29</sup>.

El presidente Ollanta Humala respondió a la protesta pidiéndoles a los jóvenes que revisen bien la ley y reflexionen, ya que *“hay pequeñas empresas que no contratan jóvenes porque no tiene la condición económica para hacerlo. Ahora les damos facilidades”* (La Mula 2014b). Con esas declaraciones el presidente se desentendía de las demandas de la ciudadanía y, en lugar de buscar un diálogo, daba a entender que los jóvenes estaban mal informados y reveló que detrás de la norma había una intención de reducir los costos laborales para el beneficio de las pequeñas empresas; las cuales, como ya hemos visto, contaban con el régimen laboral especial de MYPES.

### 2.3.2.2 Segunda marcha #22D

Tabla 2.3: Información relevante sobre la segunda marcha<sup>30</sup>

Fecha de la convocatoria	19/12/2014
Fecha de la marcha	22/12/2014
Medio de convocatoria	Redes sociales (Facebook y Twitter)
Lugar de concentración	Plaza San Martín y Campo de Marte
Recorrido	Plaza San Martín - Campo de Marte - Avenida Arequipa - Vía Expresa de Paseo de la República - Sede de la CONFIEP - Parque Kennedy
Cantidad de asistentes	15,000 aprox.
Cantidad de detenidos	6
Cantidad de protestantes heridos	Indeterminado
Cantidad de policías heridos	3

En el evento de Facebook creado para la primera marcha, los administradores del mismo crearon una encuesta para determinar la pertinencia de una segunda marcha para el 22 de diciembre<sup>31</sup>. El “sí” ganó por una amplia mayoría de los cuarenta mil participantes en

<sup>29</sup> En respuesta, el Bloque Hip-Hop emitió un comunicado por sus redes sociales: *“Pese a que la prensa afirma que somos infiltrados, o personas manipuladas por violentistas, nosotros somos una expresión organizada del pueblo y la comunidad hip-hop. (...) No somos Movadef, no somos Sendero Luminoso, ni somos el MRTA, somos un frente de jóvenes que entendemos que la política no se limita a lo electoral, la organización burocrática o cargos en el Estado (...). El motivo principal por el cual nos encapuchamos y cubrimos es para protegernos y proteger a nuestros familiares de la represión que cada día se hace mayor contra quienes protestan (...)”*. Ver el anexo de las citas de redes sociales, imagen N° 4.

<sup>30</sup> Fuente: Elaboración propia a partir de la data recogida de medios de comunicación en el desarrollo de esta sección (2.3.2.2).

<sup>31</sup> El evento creado en Facebook sirvió de ágora en lo que duró la protesta, donde los participantes discutían, compartían denuncias y se transmitía información de manera inmediata. Dirección electrónica: [https://www.facebook.com/events/386042938221883/?active\\_tab=discussion](https://www.facebook.com/events/386042938221883/?active_tab=discussion)

la discusión. Así, el 19 de diciembre las diversas organizaciones participantes convocaron a la segunda marcha en el marco de protesta contra el Régimen Laboral Juvenil. Para esta marcha, Las Zonas ya se encontraban activas, permitiendo a los jóvenes agruparse por distritos a fin de reunirse para hacer pancartas y velar los unos a los otros en caso de represión policial.

En la mañana del 22 de diciembre, alentando las versiones que indicaban la participación del Movadef y grupos cercanos a una ideología terrorista en la protesta, el ministro Urresti anunció que la policía pediría el DNI en los puntos de ingreso a la plaza San Martín y al Campo de Marte. El objetivo, de acuerdo al ministro, era filtrar la participación de la marcha para identificar a miembros activos de Sendero Luminoso o Movadef y otros delincuentes comunes. De igual modo, indicó que los manifestantes *“no pueden llevar mochilas, objetos contundentes, agua en botellas de vidrio, no se va a permitir que ingresen con pañuelo, capuchas, etcétera”* (El Comercio 2014e). Agregó que, a raíz de las acusaciones de abusos de la fuerza por parte de la policía, esta vez la policía asistiría sin armas ni caballería. *“La policía no pretende utilizar actos violentos ni reprimir esta protesta que se considera pacífica”*, puntualizó (El Comercio 2014e). Ambas partes, manifestantes y autoridades, coincidían en tres puntos: que el carácter de la marcha era pacífica y no violenta, que las acciones de los manifestantes que iniciaron los altercados no respondían o representaban el sentir general de los participantes, y que la policía había incurrido en un uso desproporcionado de la fuerza.

Las medidas anunciadas por el ministro Urresti impactaron en la opinión pública. Primero, en el local de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos diversos activistas se pronunciaron en contra de las decisiones y expresaron que las pañoletas son para defenderse de los gases y no para provocar actos de violencia (El Comercio 2014f). Luego, la Defensoría del Pueblo cuestionó la decisión de requerir la presentación de DNI a los participantes de la protesta (El Comercio 2014g). Por último, momentos previos a la marcha, la presidenta del Consejo de Ministros, Ana Jara, desautorizó al ministro Urresti y afirmó que no se requeriría la identificación de ciudadanos como requisito para participar en la marcha (El Comercio 2014h). Incluso medios de comunicación que apoyaban el Régimen Laboral Juvenil cuestionaron las intenciones del Ministerio del Interior. En su editorial, El Comercio indicó *“desde este diario, hemos apoyado la propuesta del gobierno pero no estamos de acuerdo con el improvisado intento de limitar el derecho a protestar pacíficamente de aquellas personas que discrepan con una ley”* (2014i).

A las seis y cuarto, alrededor de quince mil ciudadanos que se encontraban concentrando en la plaza San Martín y el Campo de Marte dieron inicio a la marcha en dirección a San Isidro y Miraflores (La República 2014e). Los dos grupos de manifestantes se reunieron en la avenida Arequipa y continuaron su trayecto en dirección al parque Kennedy. A la



altura de la calle Risso, cerca de dos mil personas se separaron de la masa manifestante y tomaron la vía expresa de Paseo de la República en la misma dirección hacia Miraflores. Esta fue la primera vez que un grupo manifestante irrumpió en el conocido “zanjón”, una de las principales arterias de la capital. Mientras tanto, el grupo principal se detuvo en San Isidro para rodear la sede de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) entonando arengas que acusaban al Régimen Laboral Juvenil de ser una norma diseñada única y exclusivamente para beneficiar a los gremios empresariales. Los grupos manifestantes se volvieron a unir y ocuparon el parque Kennedy.

Hasta ese momento la marcha no había mostrado indicios de violencia. Esta surgió cuando cientos de manifestantes regresaron a plaza San Martín para emitir un pronunciamiento. La plaza se encontraba bloqueada por agentes de policía que portaban armas de fuego y bombas lacrimógenas y procedieron a utilizarlas para dispersar a los protestantes. Hubo tres heridos en el lado de la policía y un número indeterminado en el lado de los manifestantes (El Comercio 2014j). Asimismo, se detuvieron a seis personas bajo los cargos de alteración al orden público y resistencia a la autoridad; dos de ellos fueron liberados horas más tarde y el resto permaneció detenido veinticuatro horas (La República 2014f).

Durante la marcha la Policía Nacional hizo uso de los agentes “Terna”, unidad especial no uniformada que se mimetizaba con los protestantes. Estos agentes participaron directamente en la detención de los seis ciudadanos y en el acoso de periodistas que registraban los altercados, reteniendo sus DNI y el material fotográfico (La Mula 2014c).

De igual manera, las manifestaciones en contra del Régimen Laboral Juvenil se hicieron sentir en otras regiones del Perú. En Tacna, un grupo de jóvenes, en su mayoría estudiantes de las universidades Privada de Tacna, Jorge Basadre y Alas Peruanas, concentraron en la plaza Zela y marcharon por las principales avenidas de la ciudad (El Comercio 2014k). Mientras que en la ciudad de Trujillo cientos de jóvenes realizaron una marcha desde la Universidad Nacional de Trujillo hasta la Plaza de Armas (El Comercio 2014l). Similares manifestaciones se llevaron a cabo en Cusco, Ica y Piura.

Ante esta marcha, el presidente Ollanta Humala indicó que los manifestantes se estaban dejando llevar por los políticos y que el Régimen Laboral Juvenil era una oportunidad para los que no tienen nada; por su parte, el ministro de Economía y Finanzas, Alonso Segura, afirmó a los medios de comunicación que no se daría marcha atrás con la norma (AméricaTV 2014).

### 2.3.2.3 Tercera marcha #29D

Tabla 2.4: Información relevante sobre la tercera marcha<sup>32</sup>

Fecha de la convocatoria	26/12/2014
Fecha de la marcha	29/12/2014
Medio de convocatoria	Redes sociales (Facebook y Twitter)
Lugar de concentración	Plaza San Martín
Recorrido	Plaza San Martín - Avenida Arequipa - Sede de la CONFIEP - Avenida Petit Thouars - Vía Expresa de Paseo de la República - Plaza San Martín
Cantidad de asistentes	20,000 aprox.
Cantidad de detenidos	Ninguno
Cantidad de protestantes heridos	Ninguno
Cantidad de policías heridos	Ninguno

Si bien el presidente y el Poder Ejecutivo no estaban dispuestos a “dar su brazo a torcer”, la clase política se mostró mucho más abierta a los reclamos de la ciudadanía. Resalta el caso de los congresistas de la bancada de Fuerza Popular, que pese haber promovido y aprobado el Régimen Laboral Juvenil en ambas votaciones, se mostraron críticos con el gobierno y la norma ante la constancia y masividad de la protesta. Para el 26 de diciembre, fecha en que se convocó la tercera marcha contra el Régimen Laboral Juvenil, se habían presentado seis proyectos de ley contra la norma. Acción Popular-Frente Amplio, Concertación Parlamentaria y Dignidad y Democracia presentaron cuatro proyectos para derogar la Ley Nº 30288; por su parte, Perú Posible presentó un proyecto para modificar la norma, restituyendo la CTS, las gratificaciones y las vacaciones completas; y, finalmente, Fuerza Popular planteó la suspensión por 180 días de la norma (Capital 2014). Como vemos, los representantes atendieron los reclamos y cuestionamientos de la ciudadanía, pero esto no satisfizo a la ciudadanía que siguió abocada a las acciones de protesta. Las élites habían recogido el sentir de la población, aunque sin poder encarnarlo. Este fue uno de los efectos de la protesta, pero no fue el fin de la misma, ya que el objetivo último de los manifestantes era influir directamente en la política pública y no pararían hasta que la norma sea derogada; esta era una convicción inamovible de la Coordinadora #18D y Las Zonas.

Los días previos a la marcha se vieron marcados por las declaraciones del ministro de la Producción, Piero Ghezzi, que apuntó que la vigencia de la ley debía extenderse, y del ministro de Trabajo, Fredy Otárola, que en respuesta a la protesta propuso que en el

<sup>32</sup> Fuente: Elaboración propia a partir de la data recogida de medios de comunicación en el desarrollo de esta sección (2.3.2.3).

reglamento de la norma se establezca el pago de utilidades para los jóvenes (La Mula 2015a).

En la mañana del día de la marcha ocurrieron dos hechos de importancia. Primero, en conferencia de prensa, el ministro Urresti aseguró que sólo participarían en la marcha policías uniformados e identificados y no intervendrían agentes de la unidad especial “Terna”, que figuraban en muchos videos como partícipes de detenciones arbitrarias y acoso a los periodistas que cubrían la manifestación (La Mula 2014d). Segundo, el gobierno, a través del procurador público en delitos contra el orden público del Ministerio del Interior, interpuso una denuncia preventiva ante la Fiscalía de Prevención del Delito de Lima contra diecinueve ciudadanos, entre los cuales se encontraban activistas, representantes de organizaciones civiles y líderes sindicales y estudiantiles (La Mula 2014e). Esta denuncia buscaba hacerlos responsables en caso que terceras personas, durante la marcha, cometieran delitos contra la seguridad pública, en la modalidad de entorpecimiento de servicios públicos, contra la tranquilidad pública, en la modalidad de disturbios, y contra la administración pública, en la modalidad de resistencia a la autoridad, en agravio del Estado.

En este contexto, el 29 de diciembre se dio la tercera marcha contra el Régimen Laboral Juvenil. Alrededor de veinte mil ciudadanos se dieron cita en la plaza San Martín, donde integrantes de la Coordinadora #18D se encargaron de recolectar firmas para presentar una acción de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional con el objetivo de que este invalide la norma cuestionada (El Comercio 2014m). A las seis de la tarde, se inició la marcha que recorrió las avenidas Nicolás de Piérola, Garcilaso de la Vega y Arequipa en dirección a la sede de la CONFIEP en San Isidro. Cuando llegaron a la CONFIEP se toparon con un cordón policial que rodeaba el edificio; ello no impidió que colocaran papeles en el piso y paredes que llevaban la inscripción “Cierre temporal por violación de derechos laborales” (El Comercio 2014n). Luego regresaron por la avenida Petit Thouars hacia la plaza San Martín, sólo deteniéndose en el cruce de esta avenida con la avenida Javier Prado. En la referida intersección realizaron un plantón (ocupación y bloqueo de vía) de cuarenta minutos cortando la circulación de una de las vías más transitadas del país. Acto seguido, la masa manifestante se dividió en dos grupos, uno siguió por la avenida Petit Thours y el otro avanzó por la vía expresa de Paseo de la República, hasta llegar a la plaza San Martín donde culminó la manifestación.

Durante la marcha sólo se produjo un altercado. Sucedió entre los mismos manifestantes. Miembros del colectivo aprista “Renovar” buscaron “liderar” la marcha, colocándose al frente con las banderolas de su agrupación, pero fueron repelidos por los estudiantes universitarios que encabezaban la marcha y que veían en el aprismo y el fujimorismo, fuerzas que querían capitalizar ilegítimamente la protesta. (La Mula 2014e)

En líneas generales, la marcha fue pacífica y no se produjeron eventos de violencia o caos; este hecho fue destacado por el Ministerio del Interior, debido a la masiva e inesperada asistencia. En un comunicado a la opinión pública la institución expresó lo siguiente:

*“Jornadas como la de ayer, en la que no se registró ningún detenido ni actos de violencia provocados por los jóvenes manifestantes, merece el agradecimiento del Ministerio del Interior, la misma que debe servir de ejemplo y que demuestra que las marchas de protestas sí pueden desarrollarse en forma pacífica, donde destaquen la cordura y el entendimiento entre las partes para que no haya hechos que lamentar”* (Correo 2014).

Ahora bien, la denuncia preventiva constituyó una afrenta contra la protesta, que, aunque no tuvo mayores consecuencias, sí fue objeto de críticas por instituciones como la *Washington Office on Latin America* (WOLA) y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), que coincidieron en que *“este tipo de denuncias preventivas podrían tener como efecto disuadir y limitar la protesta social y la disidencia, afectando el derecho fundamental de los miembros de toda sociedad democrática y pluralista de expresar libre y pacíficamente su acuerdo o desacuerdo con las decisiones y actitudes de sus gobernantes”* (2015).

#### 2.3.2.4 Cuarta marcha #15E

Tabla 2.5: Información relevante sobre la cuarta marcha<sup>33</sup>

Fecha de la convocatoria	6/01/2015
Fecha de la marcha	15/01/2015
Medio de convocatoria	Rueda de prensa en el Congreso y Redes sociales (Facebook y Twitter)
Lugar de concentración	Plaza Dos de Mayo y Plaza San Martín
Recorrido	Plaza Dos de Mayo - Plaza San Martín - Congreso de la República - Plaza San Martín
Cantidad de asistentes	>20,000
Cantidad de detenidos	20
Cantidad de protestantes heridos	Indeterminado
Cantidad de policías heridos	Indeterminado

El 6 de enero, el representante de los gremios universitarios e integrante de la Coordinadora #18D, Cesar Ames, informó, en una rueda de prensa en el Congreso, la

<sup>33</sup> Fuente: Elaboración propia a partir de la data recogida de medios de comunicación en el desarrollo de esta sección (2.3.2.4).

decisión acordada por las diversas organizaciones sociales de programar la cuarta marcha contra el Régimen Laboral Juvenil para el día 15 de enero (RPP 2015a).

En los días previos a la cuarta marcha, las diferentes Zonas realizaron piquetes informativos en sus respectivos distritos -El Agustino, San Juan de Lurigancho, Carabayllo, Comas, Ate, Santa Anita, Chorrillos, etc.- (La Mula 2015b). Estas acciones de protesta consistían en que un grupo de ciudadanos se posicionaban en un espacio público, como un puente, una vereda muy transitada o un parque, para informar a los transeúntes con banderolas y volantes sobre la norma y sus consecuencias, y para convocar a la ciudadanía a que se sume a la cuarta marcha contra el Régimen Laboral Juvenil. En muchos casos, la policía intervino para arrebatarles sus volantes y dispersar a los manifestantes, actuando con suma arbitrariedad ya que los jóvenes se encontraban en un espacio público repartiendo volantes, lo cual no configura ningún delito. Un caso particularmente grave se produjo un día antes de la marcha. Un grupo de policía detuvo a unos jóvenes que realizaban pintas y una vez que habían sido reducidos, los golpearon, les colocaron el cañón de la pistola en la sien y realizaron disparos al suelo (La Mula 2015c).

Por otra parte, el 8 de enero se llevó a cabo una contramarcha en favor del Régimen Laboral Juvenil. Un grupo de veinte activistas denominados “Jóvenes informados” se manifestaron en las afueras del Congreso de la República para que no se derogue la norma. Esta acción se realizó luego de que el Congreso acordara revisar los seis proyectos de ley para modificar, suspender o derogar el Régimen Laboral Juvenil. La manifestación solo fue atendida por un tweet de la primera dama, Nadine Heredia, y el canal del estado, TV Perú. Horas más tarde un portal web de comunicación digital revelaría que los participantes de esta marcha eran funcionarios del Ministerio de Trabajo e integrantes del partido de gobierno (Utero.pe 2015).

El día de la marcha, se realizaron concentraciones en diversos puntos de la capital. En Ate, un grupo de treinta jóvenes bloquearon durante veinte minutos la Carretera Central con banderolas y carteles con mensajes contra el Régimen Laboral Juvenil. La policía haciendo disparos al aire, logró dispersar a los manifestantes y arrestó a once ciudadanos que fueron llevados a la comisaría de Santa Clara; estos fueron liberados tres horas después sin ningún cargo (El Comercio 2015a). Este recurso a las armas y el arresto marcaría el tono de jornada de protesta. Aquel día, el centro de Lima amaneció enrejado y el Ministerio del Interior dispuso que cuatro mil policías acompañaran la protesta. Por su parte, el ministro Urresti hizo un llamado a las madres para que eviten que sus hijos atiendan a la marcha y anticipaba que la protesta se tornaría violenta (La Mula 2015d).

Desde las primeras horas de la tarde, miles de personas se concentraron en la plaza Dos de Mayo y en la plaza San Martín. La cuarta marcha contra el Régimen Laboral Juvenil



congregó a más de veinte mil ciudadanos integrantes de la CGTP, la CTP y el Sindicato Único de Trabajadores de Educación (SUTEP), así como de sindicatos de trabajadores CAS y del sector retail; estudiantes y profesores universitarios de la UNMSM, la UNI, la Agraria, la PUCP, entre otras; estudiantes de institutos técnicos; colectivos de artistas, como Bloque Hip-Hop, sikuris y batukadas; organizaciones LGTBI; estudiantes escolares; padres y madres de familia; ciudadanos en bicicletas y con sus mascotas (La Mula 2015e). Todos ellos compusieron un gran mosaico que reflejaba a la ciudadanía en toda su diversidad y que se unía para expresar su rechazo a la norma y pedir su derogación inmediata.

Esta vez la marcha se circunscribió a las calles del centro de Lima. El grupo manifestante que concentraba en la plaza Dos de Mayo inició la marcha en dirección a plaza San Martín donde aguardaba el segundo grupo manifestante. La marcha encabezada por la Coordinadora #18D buscaba llegar al Congreso de la República para realizar un plantón con intervenciones artísticas y pronunciamientos. La policía, que había establecido un cordón alrededor del palacio legislativo, permitió el ingreso de una comisión de treinta personas, integrada por representantes de la Coordinadora #18D y congresistas de oposición que participaban en la marcha. Mientras la comisión entregaba un documento con las demandas por escrito al emisor del Congreso, los manifestantes que se encontraban contenidos por la policía aprovecharon para realizar *performances*, entonar arengas y cantar el himno nacional. Pasada la media hora, un grupo con banderas del colectivo aprista “Renovar” y de la universidad Villareal irrumpió hacia el frente de la masa de gente y comenzó a atacar a la policía con las astas de sus banderas e incluso arrojaron una bombarda (“rata blanca”) (La Mula 2015e). En respuesta, se dio la orden de disipar la protesta. La policía embistió contra los manifestantes y empezó a lanzar bombas lacrimógenas. Los manifestantes se replegaron hacia la plaza San Martín y algunos desencajaron adoquines para obstruir la avenida y lanzárselos a la policía. En redes sociales circularon sendos videos donde se veía a la policía devolviendo los piedrazos y realizando disparos al aire. La jornada terminó con violencia, hubo heridos en ambos bandos y se detuvieron a veinte jóvenes<sup>34</sup>, cuatro de ellos menores de edad (La Mula 2015f). Cabe agregar, que hubieron periodistas que también se vieron afectados, tanto aquellos que estuvieron en medio de los altercados, como otros que fueron detenidos por la policía al negarse a entregar el material fotográfico; este fue el caso de Raúl Arriarán, periodista de Diario UNO, que mientras registraba las acciones de la policía, fue brutalmente agredido por los agentes del orden y detenido como si se tratara de un peligroso delincuente (La República 2015a).

Finalizada la cuarta marcha contra el Régimen Laboral Juvenil, el ministro del Interior, Daniel Urresti, fiel a su estilo, declaró ante la prensa que los jóvenes se habían “aliado con el diablo” y que estaban siendo manipulados o, en el mejor de los casos, utilizados

---

<sup>34</sup> Al día siguiente hubo un plantón exigiendo la liberación de los detenidos frente a la Gobernación de Lima. (AméricaTV 2015)

por el Movadef, brazo político de Sendero Luminoso, y la CGTP, grupos que sólo buscan la violencia y el costo social (RPP 2015b). Estas insidiosas declaraciones no sólo arremetían contra un gremio sindical, sino que atacaban gravemente a la protesta. Y es que el ministro del Interior difundía por los medios de comunicación y la opinión pública, la idea de que la protesta tenía una influencia terrorista y estaba siendo dirigida por grupos violentos. De igual modo, deja entrever que los ciudadanos que protestaban no eran autónomos y no buscaban transmitir sus demandas e influir en las autoridades, sino que ansiaban generar caos y desestabilizar el orden público.

Así como en las anteriores marchas donde la protesta tuvo alcance nacional, esta cuarta marcha no fue la excepción. La convocatoria del #15E llegó a diferentes ciudades del país en las cuales se realizaron marchas con un gran número de asistentes, tales como Arequipa, Iquitos, Pisco, Tarapoto, Trujillo, Huaraz, Piura, Huancayo, Cusco, y Lambayeque, entre otras (La Mula 2015g).

Poco a poco se fueron viendo los resultados de la protesta contra el Régimen Laboral Juvenil. Días después de la cuarta marcha, las encuestadoras Ipsos, Datum y GFK revelaban que la amplia mayoría de peruanos de todas las edades se mostraba en contra de la Ley N° 30288 (El Comercio 2015b).

#### 2.3.2.5 Quinta marcha #26E y la derogatoria de la Ley N° 30288

Tabla 2.6: Información relevante sobre la quinta marcha<sup>35</sup>

Fecha de la convocatoria	23/01/2015
Fecha de la marcha	26/01/2015
Medio de convocatoria	Redes sociales (Facebook y Twitter)
Lugar de concentración	Plaza Dos de Mayo
Recorrido	Plaza Dos de Mayo - Congreso de la República - Plaza San Martín
Cantidad de asistentes	3,000 aprox.
Cantidad de detenidos	Ninguno
Cantidad de protestantes heridos	Ninguno
Cantidad de policías heridos	Ninguno

Al finalizar la cuarta marcha, se anunció por redes sociales que se produciría una quinta marcha contra el Régimen Laboral Juvenil, que se llevaría a cabo el 28 de enero, día en

<sup>35</sup> Fuente: Elaboración propia a partir de la data recogida de medios de comunicación en el desarrollo de esta sección (2.3.2.5).

que la Comisión Permanente del Congreso sesionaría para discutir los proyectos de ley relativos a la modificación, suspensión o derogación de la norma (La República 2015b).

No obstante, el 23 de enero, el presidente Ollanta Humala dio un mensaje a la Nación en el que indicó no querer perjudicar a los jóvenes, sino más bien beneficiarlos, por lo que, en virtud del inciso 6 del artículo 118° de la Constitución, convocó a una legislatura extraordinaria para que, el 26 de enero, el Congreso debata y resuelva la situación de los jóvenes trabajadores (Canal N 2015). Por ello, inmediatamente después del mensaje presidencial, la Coordinadora #18D cambió la fecha de la quinta marcha para el día del debate en el Congreso.

Durante esos días ya parecía preverse la inevitable derogatoria del Régimen Laboral Juvenil. La oposición había atribuido la responsabilidad política de la norma en el gobierno, pese a que Fuerza Popular había secundado la norma desde que se encontraba en la Comisión de Trabajo. Tanto Fuerza Popular y el APRA, como el entonces aliado del gobierno Perú Posible, giraron su posición respecto a la norma y decidieron sumarse a la derogatoria. A la vez, el oficialismo parecía resquebrajarse con la renuncia del congresista Sergio Tejada, ocasionada por diferencias insalvables respecto al Régimen Laboral Juvenil. El ministro Fredy Otárola, uno de los principales voceros del gobierno, aseguró que se respetaría la decisión del Congreso (La República 2015c).

El lunes 26 de enero, cerca de tres mil ciudadanos llenaron la plaza Dos de Mayo (La República 2015d). Alrededor de la una de la tarde se movilizaron al Congreso. Ahí, los congresistas venían sesionando desde las nueve de la mañana. Al mediodía se produjo el momento más álgido de debate. Por un lado, Yonhy Lescano, congresista de oposición, señalaba sobre el Régimen Laboral Juvenil que *“es una ley que ha nacido absolutamente muerta, está deslegitimada, desacreditada, porque miles de jóvenes han estado en las calles en multitudinarias marchas a efecto de que se deje sin efecto”*; por otro lado, Daniel Abuggatas, congresista del partido de gobierno, replicaba diciendo que *“no quieren entender que no somos un país viable siguiendo como estamos hoy. Hay que capacitar a nuestros jóvenes y ustedes lo están impidiendo”* (La República 2015e). A las tres de la tarde se aprobó la cuestión previa para someter a votación la derogación de la norma. Minutos más tarde se derogó la Ley N° 30288 con 91 votos a favor, 18 en contra y 5 abstenciones, y se exoneró de una segunda votación (La República 2015f).

Tras conocer la noticia, las calles del centro de Lima y las redes sociales estallaron en algarabía. Un grupo de representantes de la Coordinadora #18D y voceros de Las Zonas pudieron entrar al Congreso y celebrar en el Hall de los Pasos Perdidos, donde posteriormente dieron una conferencia de prensa con algunos congresistas de la oposición. Finalizada la conferencia de prensa, los representantes se reunieron con los manifestantes en plaza San Martín donde un sentimiento de júbilo, regocijo y triunfo se

apoderó de la plaza y dibujó sonrisas en la cara de todos los presentes. De manera espontánea se generó un festival con música, arengas y bailes de miles jóvenes, que coronaron la jornada con una “vuelta olímpica” alrededor de la mítica plaza que los había acogido en todas sus manifestaciones. (La Mula 2015g)

## **2.4 La protesta social como herramienta de democratización del régimen político peruano**

La historia del Régimen Laboral Juvenil inicia con la creación de un proyecto de ley que tendría un alto impacto en la sociedad peruana, por cuanto buscaba regular las relaciones laborales entre un sector de la ciudadanía especialmente vulnerable, jóvenes con dificultades para acceder al mercado laboral, y empresas de toda dimensión. Los encargados de la política pública estimaron que no era necesario incorporar a los destinatarios de la norma. Contra lo que sostenía el “infame Marsilio”<sup>36</sup>, la ciudadanía peruana se mantuvo velada, al ni siquiera ser informada del proyecto de ley y aprobarse y promulgarse con singular rapidez. Desde su nacimiento, la actuación de las autoridades les negó a los ciudadanos la posibilidad de juzgar la conveniencia de la norma y de involucrarse en el proceso de formulación a fin darle una legitimación social. Como sabemos, la crisis de la representación del régimen político peruano ha debilitado toda presunción de legitimidad, lo que ha causado que las normas y los actos del Estado, entre ellos la Ley N° 30288, se enmarquen en un contexto de desconfianza y descontento ciudadano.

Tal como se vio en la sección anterior, desde la promulgación de la norma hasta la fecha de su derogación, los ciudadanos peruanos localizados Lima y en el resto del país dieron muestras reiteradas, sostenidas y mayoritarias de su desacuerdo con el Régimen Laboral Juvenil, expresado mediante múltiples movilizaciones y encuestas de opinión. Ello nos permite conjeturar la existencia de un sentir ciudadano que, en una democracia basada en la representatividad, debió haber sido recogido por los representantes y las organizaciones tradicionales. Este no fue el caso. La crisis de la representación se exhibió nítidamente en la incapacidad e inoperancia de los partidos políticos y los representantes de recoger este sentir ciudadano y trasladar el desacuerdo o disconformidad al escenario político.

Este imperfecto e insuficiente sistema representativo atenta contra el régimen democrático, ya que impide que el Estado actúe de manera receptiva y abierta con las demandas de los ciudadanos relativas al poder público y su rendimiento, en tanto que las

---

<sup>36</sup> Marsilio de Padua defendía que la ley debía ser “*dada con la audición y el consenso de toda la multitud*”, ya que “*aun siendo menos útil, fácilmente cualquier ciudadano la guardaría y la toleraría, porque es como si cada cual se la hubiera dado a sí mismo y por ello no le queda gana de protestar contra ella, sino más bien la sobrelleva con buen ánimo.*” (1989: 56).

organizaciones tradicionales no logran dar forma ni trasladar las demandas de los ciudadanos a la esfera del Estado.

En este escenario, la protesta contra el Régimen Laboral Juvenil demostró que, en un contexto de crisis de representatividad, la ciudadanía conserva los medios necesarios para influir en el Estado y hacerle llegar su parecer respecto al uso que se le da al poder público. En el Perú, se evidenció que la ciudadanía recurrió a una serie de acciones colectivas para demandar un trabajo digno para los jóvenes y la derogatoria del Régimen Laboral Juvenil. Estas demandas llevaban consigo una interpelación al Estado por la cual se buscaba influenciar en sus decisiones, específicamente de los poderes Ejecutivo y Legislativo para que modifiquen el marco regulatorio del trabajo. La protesta se caracterizó por desplegar un repertorio de acciones compuesto por acciones de protestas tradicionales en nuestro país, como la concentración y la marcha por el centro de Lima, e innovar con nuevas acciones, como el bloqueo de vías en la ciudad, los piquetes informativos, nuevas rutas fuera del centro de Lima y la marcha hacia el local de la CONFIEP.

Ahora bien, la protesta constituyó una forma de participación política, debido a que permitió a los ciudadanos incidir en las decisiones sobre cómo se dirige el Estado y las regulaciones en materia laboral que afectan a la sociedad peruana, específicamente a sus miembros jóvenes. En este caso, la participación política se manifestó a través de la movilización de los ciudadanos y en la creación de organizaciones para poder incidir en los asuntos públicos. Estas organizaciones permitieron enfocar y hacer legibles las demandas de los ciudadanos, siendo una alternativa ante el vacío que dejaron los partidos políticos peruanos.

En suma, si consideramos que la democratización del régimen político ocurre cuando las autoridades se comportan de una manera receptiva y abierta con las demandas de los ciudadanos relativas al uso del poder y su rendimiento, podemos afirmar que la protesta social contra el Régimen Laboral Juvenil fue una herramienta que permitió la democratización del régimen político peruano. Las cinco marchas llevadas a cabo entre el 18 de diciembre de 2014 y el 26 de enero de 2015 lograron trasladarle al Gobierno y al Congreso el desacuerdo ciudadano respecto al Régimen Laboral Juvenil. Ante la persistencia de las acciones de protesta estas instituciones finalmente atendieron la demanda de la población y actuaron en consonancia con ella, derogando la Ley N° 30288. En este caso, la protesta social propició que el Estado peruano tenga que adecuar su conducta a la voluntad de la ciudadanía. Este es un hecho de capital importancia, ya que nos obliga a ampliar nuestra concepción de la democracia y la participación política más allá del procedimiento electoral. La democracia se configura, entonces, como un proceso continuo donde el Estado peruano y los ciudadanos incurren en interacciones



democráticas constantes que definen el curso de la política pública, una de ellas fue la protesta contra el Régimen Laboral Juvenil.

A nuestro modo ver las cosas, presenciamos como, pese a la crisis que atraviesa el sistema representativo en el Perú, la participación política a través de la protesta social nos permite reafirmar a la democracia como un sistema de gobierno conveniente y, sobre todo, viable. Por tal motivo, es menester que el sistema político asimile la protesta social como una forma de participación política necesaria y valiosa y que el ordenamiento jurídico le proporcione un resguardo especial que garantice su ejercicio.

## **2.5 Criminalización de la protesta contra el Régimen Laboral Juvenil**

Ignorando el valor democrático de la protesta social, nuestro país ha criminalizado sistemáticamente esta actividad ciudadana. Nuestras autoridades e instituciones públicas han pretendido asemejar la protesta a una amenaza contra el orden legal, estableciendo una delgada línea entre el protestante y el delincuente, tolerando la represión abusiva, buscando acallar el desacuerdo y, con ello, deslegitimando esta forma de participación de la ciudadanía en política. Antes de concebir a la protesta como una forma de participación que se articula legítimamente con el sistema democrático, es vista como una provocación, una amenaza y una agresión contra las instituciones políticas, sociales y jurídicas. En el caso del “Baguazo”, el expresidente García exhibió este tipo de ideas al calificar a los manifestantes como “perros del hortelano”, “enemigos de la patria” y “ciudadanos de segunda clase” que eran “antidesarrollo”. Sin ir tan lejos, en nuestro caso, el ministro de Trabajo, Fredy Otárola, tildó a los jóvenes protestantes de “talibanes”. Esta concepción de que la protesta es contraria a los valores democráticos, conduce a que el Estado haga un uso indiscriminado de la fuerza pública y las normas jurídicas para criminalizar y, así, neutralizar a la protesta.

Llegados a este punto, estimamos irrelevante abordar la discusión sobre si las medidas de represión sirven para disuadir la protesta o más bien la radicalizan (Opp y Roehl 1990; Ronald 1995; Wright 1999). En la presente investigación, hemos sostenido que la protesta es una forma de participación política y la respuesta que le debe dar el sistema democrático es la de atender y responder a sus demandas. El hecho de que el Estado ignore estas demandas y reprima la protestas supone una negación de estos atributos y, por ello, representa una inevitable desdemocratización del régimen político. Este es un aspecto sumamente delicado. Como hemos expresado anteriormente, el carácter democrático de la protesta no alcanza a los actos premeditados de violencia o graves delitos que atenten contra el orden social. Por lo tanto, fuera de esos casos puntuales, en un Estado Constitucional, la represión no puede ser una respuesta legítima frente al ejercicio de la protesta social por parte de los ciudadanos.

La criminalización de la protesta es un fenómeno que existe alrededor del mundo y que ha afectado particularmente a nuestra región. Diversos estudios la han constatado en países como Argentina, Brasil, Chile, México, Ecuador y Nicaragua, entre otros (Calapaqui 2016; Gonzales 2018; Svampa y Pandolfi 2004; Cortez 2008).

En el caso peruano, la criminalización de la protesta social se manifiesta de la siguiente manera:

- el recurso a la represión violenta;
- la expedición de normas que permiten el uso desproporcionado de la fuerza;
- la expedición de normas que elevan las penas para delitos vinculados a las acciones de protesta;
- la participación de las Fuerzas Armadas en el control de la protesta;
- la policía puesta a disposición de empresas privadas;
- la tendencia a la judicialización de la protesta;
- el uso del estado de excepción;
- el uso restringido del espacio público;
- la detención, investigación y procesamiento de manifestantes;
- personal policial sin identificación y agentes infiltrados;
- cierre arbitrario de medios de comunicación; y
- la hostilización de activistas y defensores de derechos humanos que acompañan la protesta. (Gamarra 2010: 189-200; CELS 2016: 12-51)

El Perú es un país con una alta conflictividad social, donde las mencionadas expresiones de criminalización de la protesta han ocurrido en diferentes grados, llegando a ocasionar en muchos casos una cifra elevada de muertos y reiteradas crisis políticas. En la protesta social contra el Régimen Laboral Juvenil se constataron algunas de estas expresiones de criminalización. Si bien no fueron casos extremos, que sí ocurren en otras protestas de nuestro país, interesa revisar los eventos que llevan a afirmar sin temor a equivocarnos que en este caso existió una criminalización de la protesta social.

En primer lugar, la policía recurrió a formas violentas del uso de la fuerza para reprimir la protesta. Con excepción de las marchas del 29 de diciembre de 2014 y el 26 de enero de 2015, el resto de las acciones de protesta repasadas a lo largo de nuestra investigación suscitaron el uso excesivo de la fuerza por parte de los agentes de seguridad, que si bien, en principio, recibieron la orden de no impedir la protesta, el devenir de los acontecimientos los llevó a utilizar fustas, bombas lacrimógenas, caballos y armas de fuego para amedrentar a los manifestantes. Esto ocasionó un alto, aunque indeterminado, número de heridos; sólo quedan los registros fotográficos y audiovisuales, entre los que se destacan el atropello de dos manifestantes por una patrulla que abandonó inmediatamente la escena y las brutales agresiones a un reportero

que registraba las acciones de la policía. Debemos agregar que también hubieron heridos en las fuerzas policiales. No obstante, se apreció un solo caso en que los altercados que generaron la violencia fueron iniciados por los protestantes, tratándose de un grupo ajeno a las organizaciones que coordinaron y organizaron la protesta; en todos los demás casos la policía fue la que recurrió a estos medios de represión violenta actuando bajo la orden de disipar las marchas.

En segundo lugar, el Estado, a través del Ministerio del Interior, hizo uso de arrestos arbitrarios de manifestantes para debilitar a las acciones de protesta e disuadir a los otros de participar en la protesta. A lo largo de la protesta social contra el Régimen Laboral Juvenil, se calcula que hubo al menos sesenta y siete (67) casos de detenciones de manifestantes que participaron en las marchas, piquetes y bloqueo de vías. Todos los manifestantes fueron arrestados por los delitos de disturbios y resistencia a la autoridad, establecidos en los artículos 315° y 368° del Código Penal, respectivamente. Sin embargo, en todos los casos, los detenidos fueron liberados entre 5 y 24 horas después sin que se les impute ningún cargo. Ninguna de estas detenciones derivó en una investigación fiscal. Vemos pues, que el Ministerio del Interior utilizó una medida extrema y excepcional, que sólo debe ser utilizada cuando sea absolutamente indispensable, como una táctica para disuadir a los manifestantes y detener la acción de protesta.

En tercer lugar, se hostigó a los activistas que promovían las manifestaciones, a la vez que se buscó judicializar la protesta. Días antes de la marcha del 29 de diciembre de 2014, el procurador público en delitos contra el orden público del Ministerio Público interpuso una denuncia preventiva ante la Fiscalía contra diecinueve ciudadanos, entre los que se encontraban activistas y representantes de las organizaciones participantes que venían coordinando y organizando la tercera marcha. La denuncia buscaba hacerlos responsables en caso que durante la marcha ocurrieran delitos contra la seguridad pública, en la modalidad de entorpecimiento de servicios públicos, contra la tranquilidad pública, en la modalidad de disturbios, y contra la administración pública, en la modalidad de resistencia a la autoridad, en agravio del Estado. De esta forma, el Estado buscó hacer uso de las normas penales para perseguir judicialmente a los manifestantes con el objetivo de amedrentarlos y disuadirlos de continuar con sus acciones de protesta. Asimismo, se constata un hostigamiento de los activistas aplicando, lo que Saldaña llama, una flexibilización de principios garantistas, tales como la presunción de inocencia, establecida en el inciso 24 del artículo 24° de la Constitución, y la individualización de la responsabilidad penal, dispuesto en el artículo VII del Título Preliminar del Código Penal (2014: 52). Se trata, pues, de una distorsión del sistema de justicia, por la cual se busca utilizar el derecho para resolver un conflicto esencialmente político.

En cuarto lugar, ocurrieron actos de restricción en el uso del espacio público para la protesta. La policía dispuso el enrejado de calles y, en más de una marcha, prohibió el

acceso a la plaza San Martín, lugar de concentración tradicional para las acciones de protesta. Además, con ocasión de la cuarta marcha programada para el 15 de enero de 2015, el ministro del Interior, Daniel Urresti, intentó imponer *de facto* la obligación de portar DNI como condición para concentrar en el Campo de Marte y participar en la protesta. Esto fue recibido como una agresión contra el derecho de los ciudadanos a protestar y fue denunciado por diversos actores, organizaciones sociales, instituciones públicas y medios de comunicación. Fue necesaria la intervención de la presidenta del Consejo de Ministros, Ana Jara, quien criticó esta decisión, para que el ministro Urresti desistiera en aplicar estas medidas.

Por último, se observó en la protesta la participación de agentes infiltrados. En las dos primeras marchas la policía hizo uso de la unidad especial “Terna”. Estos agentes, que no portaban uniforme ni identificación, se infiltraron en las marchas y participaron en enfrentamientos y detenciones de manifestantes. Esta práctica no sólo impide que se identifique, investigue y responsabilice a los agentes que hagan un uso desproporcionado de la fuerza, sino que genera un clima de desconfianza y zozobra entre los protestantes.

La protesta contra el Régimen Laboral Juvenil estuvo marcada por graves episodios de criminalización, que fue promovida por el Gobierno y ejecutada, principalmente, por el Ministerio de Interior. Todos los hechos revisados, así como diseminación de la idea de que la protesta era conducida por organizaciones de inclinación terrorista por parte del ministro Urresti, no hacen más que vulnerar el derecho de los ciudadanos a protestar pacíficamente. Desde un punto de vista democrático, la criminalización debe ser entendida como un acto de sabotaje de la participación política y, por consiguiente, un episodio de desdemocratización del régimen político.

Por tal motivo, vemos como nuestro caso revela una necesidad de que el sistema jurídico provea las garantías necesarias para salvaguardar el derecho de todos los peruanos de recurrir a la protesta como un medio legítimo para intervenir en la política pública e influir en las decisiones de las autoridades, que de otra manera hacen oídos sordos a las necesidades de la población. En nuestro país, la criminalización es un problema jurídico, social y político real que permanece latente y que tiene manifestaciones aún más graves y peligrosas que las vistas en la presente investigación.

En el primer capítulo, tratamos del rol de la protesta social en los regímenes políticos y concluimos que tenía una importancia capital para el funcionamiento de los sistemas democráticos, sobre todo en un contexto de crisis de la representación, al presentarse como una forma de participación política por medio de la cual los ciudadanos podían interpelar al Estado e influir en sus decisiones sobre los asuntos públicos.

Al amparo de estos planteamientos, en el segundo capítulo, abordamos la realidad peruana centrándonos en el caso de la protesta contra el Régimen Laboral Juvenil. Este fue un episodio destacado de nuestra historia política reciente, cuyo estudio nos permitió apreciar el funcionamiento de la protesta como una herramienta para que la población mostrara su desacuerdo respecto a un producto normativo y demandara su derogación al Estado. Así, la protesta contra el Régimen Laboral Juvenil constituyó una gesta que le dio agencia a un amplio conjunto de ciudadanos que vivían inmersos en una crisis de representatividad, donde los partidos políticos y las instituciones públicas son entidades lejanas e inoperantes que no atienden sus intereses ni sus necesidades. El aislamiento y la incapacidad de trasladar demandas a la arena de lo político fueron contrarrestados por las acciones de protesta que les permitieron a los ciudadanos peruanos influir en las decisiones políticas del Gobierno y el Congreso. En suma, la derogatoria de la Ley N° 30288 demostró que la protesta fue una herramienta para que la ciudadanía haga oír su voz dentro del régimen político e incida en la política pública, haciendo posibles los presupuestos de la democracia en nuestro país.

Sin embargo, también se evidenció que la protesta social sufrió una criminalización por parte del Estado para disuadir a los manifestantes y neutralizar la protesta. Esta criminalización trajo consigo una serie de medidas destinadas a amedrentar a los manifestantes a través del uso desmesurado de la fuerza, detenciones arbitrarias, hostigamiento a activistas, judicialización de la protesta, restricciones injustificadas en el uso del espacio público, entre otras. Estos actos de criminalización se apoyan en la noción de que la protesta social es una amenaza para el orden social, político y jurídico, por lo que debe reprimirse por cualquier medio.

Habiendo establecido la trascendencia de la protesta para el sistema democrático y comprobado su elevada utilidad en el caso peruano, estimamos necesario un reconocimiento constitucional del derecho de los ciudadanos a protestar a fin de que existan las garantías para asegurar su ejercicio y protegerlo en los casos que se vea vulnerado por la criminalización ejercida por parte del Estado. Consideramos imperioso



que el derecho constitucional atienda esta importante cuestión, toda vez que esta rama del derecho lleva inscrita en su naturaleza la proscripción de la arbitrariedad del Estado y el restablecimiento de los derechos vulnerados.

En las líneas siguientes, desarrollaremos la configuración constitucional del derecho a la protesta, estableciendo sus alcances, límites y los recursos judiciales que tienen los ciudadanos para contrarrestar su vulneración o amenaza. La criminalización de la protesta por parte del Estado acarrea en gran medida la utilización del derecho y especialmente del sistema de justicia para atender esta delicada cuestión. Ante ello, el juez debe ser capaz de actuar de manera independiente resistiendo las presiones del poder político en virtud de los principios inherentes a su función.

### 3.1 Estado Constitucional y su aplicación metodológica

El desarrollo de los alcances jurídicos de una actividad como la protesta social no se puede realizar en la pura abstracción. El fenómeno jurídico no puede verse desprovisto de una perspectiva histórica que lo ligue a otros fenómenos que se despliegan dentro de una misma dinámica social. En ella, las interacciones entre los diferentes actores participantes determinan tanto los fines como el modo en que se aplica el ordenamiento normativo a una circunstancia particular. Por ese motivo, las cuestiones a tratar deberán ser entendidas dentro del marco del paradigma del constitucionalismo.

La utilización del concepto de paradigma responde a los planteamientos de Thomas Kuhn, quien en su obra “La estructura de las revoluciones científicas” de 1962 introduce esta noción para comprender la forma en que se produce el progreso científico. Según la concepción de Kuhn, un paradigma es el

*“conjunto de principios, métodos y axiomas que delimitan un campo científico, definen los objetos que lo componen y sus leyes fundamentales, establecen su problemática y sus métodos, y guardan una fuerte relación no solo con otras disciplinas científicas, sino también con la cultura, la filosofía, la religión e incluso las ideologías políticas fundamentales de las sociedades en que el paradigma surge y es aceptado.”* (Maletta 2011: 36)

En ese sentido, el concepto de paradigma nos permite entender y ordenar, en este caso, el desarrollo de la ciencia y práctica jurídica en el occidente y será utilizado para retratar a la corriente que ha prevalecido en el siglo XX y en lo que va del siglo XXI. Nos referimos pues al constitucionalismo desarrollado en el siglo XX<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Esta corriente de pensamiento jurídico tiene diversas denominaciones: neoconstitucionalismo, postpositivismo, etc. No es particularmente relevante para nuestra investigación abordar las diferencias ni los debates que defienden alguna de estas denominaciones. De aquí en adelante estas variadas posiciones serán sintetizadas y aglomeradas bajo el nombre de constitucionalismo.

El reflorecimiento de esta corriente con autores como Dworkin, Ferrajoli, Alexy, Nino y Zagrebelsky sirvió para modelar una forma particular de tipo ideal de sistema político-legal, el Estado Constitucional. El constitucionalismo y el Estado Constitucional surgen de manera antagónica al paradigma anterior, el positivismo jurídico.

En su momento, el positivismo jurídico produjo su propio modelo, el Estado de Derecho (o Estado Legislativo). Este paradigma colocaba a la ley como el acto normativo dominante, que no sólo se encontraba en lo más alto de la jerarquía normativa, sino que era la herramienta que le otorgaba legitimidad y autoridad a las actividades estatales. En el Estado de Derecho, la Administración, la jurisdicción y los ciudadanos estaban sometidos a la ley; mientras que esta última no tenía limitaciones sustantivas que regularan su contenido, únicamente había restricciones formales que le permitían al legislador definir discrecionalmente su contenido siempre y cuando siguiera los procedimientos establecidos.

Esta forma de entender el derecho caló hondo en la cultura jurídica del mundo occidental, estableciéndose férreamente en instituciones públicas y universidades (Gonzales 2009: 52). Así, generaciones enteras de profesores, estudiantes, abogados, operadores jurídicos y jueces, quedaron marcadas irremediabilmente por su influencia, al punto que hasta el día de hoy se pueden detectar los rezagos formalistas de esta decimonónica tradición.

Tras las desgracias y los flagelos ocurridos durante y entre las dos guerras mundiales, el Estado de Derecho entró en una profunda crisis. En este escenario es que se abre camino un nuevo proyecto político-legal que buscaba modificar las bases instauradas con anterioridad y que habían permitido la manipulación del sistema democrático y el exterminio de tantas vidas humanas. El proyecto del Estado Constitucional, resultado del constitucionalismo, plantea desde el inicio una diferencia capital que será la piedra angular sobre la que se funda este complejo sistema de organización: ya no será la ley la que ocupe el lugar más alto entre las fuentes normativas, ahora ese lugar está reservado para la Constitución, la cual lleva en su núcleo *“la idea de un principio supremo que determina por entero el orden estatal y la esencia de la comunidad constituida por ese orden”* (Kelsen 1994: 21). Este *corpus* de principios somete a las demás fuentes, entre ellas la ley, en una relación de adecuación y, por lo tanto, de subordinación. Tal será el impacto y el contraste con el Estado de Derecho, que Zagrebelsky diría en su obra *“El derecho dúctil”* que más que una continuación se trata de una profunda reforma que afecta necesariamente a la concepción del derecho (2011: 34). Las diferencias serán tan palpables que evidencian el desplazamiento de un paradigma en decadencia por otro que se corresponde más con los anhelos, ideales y la realidad política de las sociedades del occidente. Lo que este cambio trajo consigo fue, en términos de Kuhn, una transformación hacia una nueva visión o percepción del mundo (2004: 177).

Así, en el Estado Constitucional, la validez de las normas no se alcanza por el mero hecho de haber sido emitidas por la autoridad competente siguiendo el procedimiento establecido en el momento oportuno, sino que estas deben armonizar con la Constitución y los derechos fundamentales. Al respecto, Ferrajoli señala que este aspecto es determinante, en cuanto la norma ya no es sólo condicionada por su vigencia y validez formal, ahora también está condicionada por su validez sustancial; la cual se determina por “la esfera de lo indecible”, vinculada a los significados que pueden o no pueden, o deben o no deben expresarse (2011: 35). Esto implica que, en el Estado Constitucional, tanto las normas como los actos estatales estarán sometidos a un criterio de validez y adecuación constitucional, toda vez que en la Constitución se resguardan los valores, necesidades y bienes más preciados de una sociedad que no pueden ni deben ser transgredidos.

De este modo, la Constitución y los principios, derechos y bienes constitucionales, que en ella subyacen, adquieren una fuerza normativa que irradia sobre todo el ordenamiento jurídico y les provee de una vinculatoriedad directa (Guastini 2007: 23). Este último atributo se traduce en una eficacia vertical, que garantiza el respeto por parte de los poderes públicos de los derechos fundamentales de los ciudadanos, y una eficacia horizontal, que garantiza el respeto mutuo entre los ciudadanos de sus derechos fundamentales.

La vinculatoriedad se manifiesta también a través de la exigibilidad de las normas establecidas en el texto constitucional. El que las normas sean exigibles involucra el accionar del Legislativo y Ejecutivo para cumplir con el programa establecido en la constitución, pero primordialmente debe traducirse en la existencia de garantías jurisdiccionales. Es un requisito básico para darle fuerza normativa a la Constitución, y asegurar el resguardo de los derechos fundamentales, la existencia de órganos de control de constitucionalidad (Guastini 2005: 49). Sin ellos no habría ante quién solicitar tutela urgente, ni quien pueda velar por el respeto irrestricto de los mandatos constitucionales.

Bajo estos planteamientos esbozaremos, en los siguientes párrafos, el reconocimiento constitucional de la protesta social, a fin de que sea exigible su respeto y no afectación ante los poderes públicos -cumpliendo con la eficacia vertical- y de que goce de las garantías jurisdiccionales necesarias para solicitar tutela urgente en caso se vea vulnerado o amenazado.

### **3.2 Protección ius-fundamental de la protesta social**

La protesta social es en la práctica una actividad que permite a los ciudadanos trasladar sus demandas al Estado e influir en las decisiones que este tome respecto a los asuntos públicos; así pues, se alza como una herramienta de vital importancia para el sistema

democrático, especialmente en un contexto de crisis de la representación. Este hecho no sólo ha sido corroborado a través de la experiencia de la protesta contra el Régimen Laboral Juvenil, sino que se ha repetido a lo largo de la historia moderna, donde los ciudadanos han recurrido a la protesta social para reclamar y reivindicar sus derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales y reconquistar la arena pública que se encontraba secuestrada por élites o estructuras opresivas.

Pese a su relevancia en el devenir de las relaciones políticas de todas las sociedades del occidente -e incluso del oriente como ocurrió en la “Primavera Árabe”-, ningún instrumento internacional o regional de protección de los derechos humanos ha contenido una disposición específica que busque amparar esta forma de participación política. Podríamos conjeturar que esta exclusión se debe a la naturaleza informal y no institucional de esta práctica, a su carácter contingente o a su potencial como desencadenante de violencia. No interesa en demasía detenernos a buscar explicaciones de este tipo. Aunque no se estableció una disposición específica para la protesta social, existe un consenso internacional que le provee una protección a partir de algunos derechos que guardan una vinculación con su ejercicio.

Este vacío normativo que ocurre a nivel internacional se replica en nuestro ordenamiento constitucional. En la sección de nuestra Constitución Política donde se reconocen los derechos fundamentales, no existe una disposición específica que positivice el derecho a la protesta social. Sin embargo, debemos señalar que ello no ha significado un total desamparo o desprotección de las acciones de protesta. En nuestro medio, es común que se invoquen los derechos de libertad de expresión y de reunión, reconocidos respectivamente en los incisos 4 y 12 del artículo 2° de la Constitución, para proveer una protección constitucional ante las agresiones que pueda realizar el Estado contra esta actividad.

Como hemos visto a lo largo de nuestra investigación, la protesta social es un fenómeno sumamente complejo que se compone múltiples actos, aristas y dimensiones. En ese sentido, el ejercicio de la protesta tiene diferentes flancos por donde puede verse vulnerado o amenazado. De ahí se entiende que haya más de un derecho fundamental que pueda identificarse con esta actividad. Cada uno de ellos despliega un ámbito de protección particular que permite abarcar, entre todos, los aspectos más relevantes del fenómeno.

De acuerdo a lo visto en los capítulos uno y dos, consideramos que para el caso de la protesta social se verifica la concurrencia de tres derechos fundamentales: el derecho de participación política, el derecho de reunión y el derecho a la libertad de expresión. La concurrencia de estos derechos implica un reto para el sistema político-jurídico. Su correcta aplicación requerirá de los jueces y otros operadores de derecho una

determinación precisa de los hechos relevantes para evaluar las amenazas o vulneraciones concretas ocurridas en el ejercicio de la protesta y encuadrarlas en el ámbito de protección específico de cada derecho.

En las siguientes líneas, pasaremos a revisar los derechos fundamentales de participación política, de reunión y a la libertad de expresión a la luz de los planteamientos y hallazgos de nuestra investigación. Desde 1948 en adelante aparecieron un conjunto de instrumentos internacionales y regionales de suma relevancia que determinaron la comprensión de los derechos humanos que fueron positivizados en nuestra Constitución. Por ello será necesario que en nuestro análisis recurramos a la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969).

### **3.2.1 Derecho a la participación política y la capacidad de la protesta social de influir en los asuntos públicos**

#### **3.2.1.1 Reconocimiento regional y universal del derecho humano a la participación política**

Comencemos por la Declaración Universal de Derechos Humanos que, en su artículo 21°, establece que

- “1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.*
- 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.*
- 3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.”*

De modo similar, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre dispone, en su artículo XX, que *“toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho a tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres”*.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala, en su artículo 25°, que



*“Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:*

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizada por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;*
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.*

Finalmente, la Convención Americana sobre Derechos Humanos determinó, en su artículo 23°, que

*“1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:*

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y*
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

*2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.*

Estas disposiciones para la protección del derecho humano a la participación política tienen varios puntos en común; interesa destacar que todas establecen un conjunto de derechos que integran el derecho humano a la participación política.

En primer lugar, establecen el derecho de los ciudadanos a participar en el gobierno de su país o en la dirección de los asuntos públicos. Ambas son aproximaciones a un mismo fenómeno: la participación de los ciudadanos en el gobierno de los asuntos públicos. Esta comprensión de la participación política se vincula a su significado clásico -visto en la primera sección del capítulo uno-, entendiéndolo como un pilar del sistema democrático. Desde la formación de las primeras democracias, el principio diferenciador con otras formas de gobierno era la participación política de los ciudadanos en la organización la vida en común. Mediante la participación, las personas se convierten en ciudadanos y asumen la dirección del Estado con la finalidad de dirigir el poder público hacia la realización de los fines que la propia sociedad determine.

En segundo lugar, estas disposiciones recogen el componente representativo del sistema democrático al establecer que la participación de los ciudadanos puede darse a través de

los representantes. Así, se determina que los ciudadanos tienen el derecho a elegir y ser elegidos para desempeñar la función pública. La redacción de estos artículos muestra la necesidad de destacar que la participación de los ciudadanos se inscribe en el sistema representativo; en consonancia con la preponderancia de la democracia basada en la representación. Esto es de suma importancia, ya que los lleva a especificar una serie de derechos que buscan proteger la participación de la ciudadanía por medio de la representación.

### **3.2.1.2 Reconocimiento constitucional del derecho fundamental a la participación política**

En consonancia con lo que disponen estos tratados de derechos humanos, la Constitución Política del Perú dedica una disposición específica para reconocer de manera individual el derecho a la participación política y otra en la que se incluye dentro de una forma de participación más amplia, que abarca otros aspectos de la vida en sociedad.

El derecho a la participación política está positivizado en el artículo 31° de la Constitución, que dispone

*“Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.*

*Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación.*

*Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscrito en el registro correspondiente.*

*El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los sesenta años. Es facultativo después de esa edad.*

*La ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana.*

*Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos.”*

De igual modo, podemos encontrarlo en el inciso 17 del artículo 2° de la Constitución, que establece que *“toda persona tiene derecho: (...) a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum”*. Esta disposición establece el derecho a la participación en sentido amplio, entendido como la facultad de los ciudadanos a participar en todos los ámbitos de la vida en comunidad, no sólo en los asuntos políticos,

sino también en los económicos, sociales y culturales. Recordemos, siguiendo a Alexy, que las disposiciones normativas suelen ser una designación abreviada de un conjunto de derechos y libertades que la integran (1997: 187-188). Por consiguiente, esta disposición constitucional está compuesta de varios derechos que apuntan al derecho de las personas a incidir en los asuntos públicos que involucran a todos en tanto miembros de una sociedad.

Si leemos estas disposiciones constitucionales conjuntamente, podemos coincidir en que nuestra Constitución reconoce el derecho fundamental de toda persona a participar políticamente en la vida de la Nación y detalla algunos derechos que componen este derecho a la participación política, entre ellos, los derechos de elegir y ser elegido, de remover o revocar a autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum.

El derecho a la participación política es entendido por el Tribunal Constitucional peruano como *“un derecho fundamental cuyo ámbito de protección es la libre intervención en los procesos y la toma de decisiones en el ámbito político. (...) La participación política constituye un derecho de contenido amplio e implica la intervención de la persona, en todo proceso de decisión, en los diversos niveles de organización de la sociedad”* (2006a: f.3). Entonces, el derecho a la participación política tendría en su centro la libertad de los ciudadanos a intervenir, de manera individual o asociada, en los procesos de decisión relativos a la organización de la vida en sociedad, en algunos casos esta intervención será mediada a través de representantes y en otros directa.

De igual modo, el Tribunal logra captar la vinculación esencial entre la participación política y el sistema democrático. Interesa atender a dos de sus razonamientos. Primero, que *“el Estado Social y Democrático de Derecho se configura sobre la base (...) [de] una participación activa de los ciudadanos en el quehacer estatal”* (2006b: f. 11). Segundo, que

*“la democracia se fundamenta (...) en la aceptación de que la persona humana y su dignidad son el inicio y el fin del Estado (artículo 1° de la Constitución), por lo que su participación en la formación de la voluntad político-estatal, es presupuesto indispensable para garantizar el máximo respeto a la totalidad de sus derechos constitucionales.*

*Desde luego, consustancial a tal cometido es el reconocimiento de un gobierno representativo y del principio de separación de poderes (artículo 43° de la Constitución), de mecanismos de democracia directa (artículo 31° de la Constitución), de instituciones políticas (artículo 35° de la Constitución), del principio de alternancia en el poder y de tolerancia; así como de una serie de derechos fundamentales cuya vinculación directa con la consolidación y estabilidad de una sociedad democrática, hace de ellos, a su vez, garantías institucionales de ésta”* (2004a: f.12).

Vemos pues, que, en el Perú, el derecho a la participación política se comprende como la intervención de los ciudadanos en el proceso de decisión relativo a las cuestiones públicas. La vinculación con el principio democrático es manifiesta, toda vez que la forma de gobierno adoptada en nuestro país supone la inclusión de los ciudadanos en la toma de decisiones, tanto mediante las instituciones representativas -elecciones, representantes, partidos políticos, etc.-, como de manera directa -referéndum, iniciativa legislativa, revocatoria, etc.-.

Así, el carácter democrático de la participación política no se restringe únicamente a la representatividad, sino que se extiende a mecanismos donde los ciudadanos deciden directamente. Esta comprensión de la participación política no se encuentra limitada a un modelo de democracia en particular (representativa); por el contrario, adopta elementos de la llamada democracia directa, revelando la incorporación y utilización no excluyente de aquellos mecanismos que fortalezcan el sistema democrático.

Ahora bien, a diferencia de los tratados sobre derechos humanos, la Constitución Política del Perú establece explícitamente algunos mecanismos de participación política, entre los cuales están: el sufragio, la revocación de autoridades, la iniciativa legislativa y el referéndum.

Landa indica que *“el derecho de sufragio es el derecho de participación política por excelencia”* (2017: 93). En línea con lo dispuesto por los instrumentos internacionales y regionales revisados y el paradigma de la democracia basada en la representación, la participación de los ciudadanos por antonomasia se realiza por medio del voto. El evento electoral se concibe como el momento estelar de la participación política, donde los ciudadanos son convocados por el Estado para designar a los encargados de dirigir los asuntos públicos, en otras palabras, a los representantes.

Por otro lado, la Constitución también reconoce mecanismos de participación directa de la ciudadanía, tales como la revocación de autoridades, la iniciativa legislativa y el referéndum. Estos mecanismos son desarrollados y regulados por la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos del Perú. Además, aparte de los mecanismos especificados en la norma fundamental, nuestro ordenamiento jurídico establece el presupuesto participativo. Este mecanismo representó -y sigue representando- un avance significativo en la incorporación de la ciudadanía en el proceso de decisión sobre la utilización de los recursos públicos en contextos locales y regionales.

En nuestro país, el derecho a la participación política ampara una amplia variedad de formas de participación, ya sea mediada (sufragio) o directa (revocación, iniciativa legislativa, referéndum, presupuesto participativo, etc.). En ese orden de ideas, el derecho fundamental a la participación política no presupone la pasividad de los

ciudadanos ni se reduce a la convocatoria quinquenal del Estado para que participen mediante el voto. El derecho a la participación política ampara la utilización de mecanismos de iniciativa y control ciudadano que pueden ser ejercidos de manera permanente para incidir en administración de los recursos del Estado, en la determinación del ordenamiento jurídico, en la atribución de responsabilidad a los funcionarios públicos, etc.

Podemos apreciar que entre las manifestaciones del derecho fundamental a la participación política no se contempla, al menos de modo explícito, el ejercicio de la protesta social. A nuestro entender esto no representa un muro infranqueable ni un obstáculo invencible que le impida a la protesta entrar en el ámbito de protección de este derecho.

### **3.2.1.3 La protesta social en el ámbito de protección del derecho fundamental a la participación política**

Como hemos visto, el derecho fundamental a la participación política expresa, por un lado, la libertad de los ciudadanos a intervenir en el proceso de toma de decisiones que versen sobre el gobierno de las cuestiones públicas, y por el otro, el deber del Estado de garantizar esta participación, hacerla eficaz y no obstruirla o entorpecerla. Este derecho tiene una vinculación esencial con el principio democrático, el cual responde a la comprensión procesal de la democracia planteada en el capítulo uno en la medida que la democracia no se limita al procedimiento electoral, estandarte de la representatividad, sino que comprende a otros elementos que deben estar en continuo funcionamiento para que se garantice el carácter democrático del régimen político. Uno de esos elementos es la participación de la ciudadanía más allá del voto, por medio de la cual se traslada al Estado el sentir de la ciudadanía, expresado en demandas, a fin de que este las atienda actuando en consonancia con ellas. Esta forma de concebir la democracia tiene la particularidad de estar abierta a la utilización de diferentes mecanismos de participación, tanto los representativos como los de democracia directa. Sin embargo, esta amplitud va un paso más adelante y acepta tanto formas institucionales de participación, como formas no institucionales.

Las formas institucionales de participación política responden a los canales formales que están integrados a la estructura institucional del Estado para viabilizar la participación de los ciudadanos en el gobierno de los asuntos públicos. Las formas no institucionales -o informales- estriban en la participación que no se lleva a cabo a través de las instituciones públicas u organizaciones representativas tradicionales como los partidos políticos, sino que realizándose en la arena pública trasladan las demandas de la ciudadanía sin mediar de procedimientos establecidos por el ordenamiento jurídico. Las formas típicas de participación política no institucional son las organizaciones sociales y la protesta social.



La protesta social es una herramienta que permite a los ciudadanos incidir en las decisiones que adopta el Estado sobre las cuestiones públicas. En tanto el Estado atienda y responda a la protesta, actuando de conformidad a las demandas de los ciudadanos, concluimos que la protesta representa una herramienta para la democratización del régimen político que permite incluir a los ciudadanos en los procesos de decisión política. La experiencia de la protesta contra el Régimen Laboral Juvenil es una prueba de como la protesta representa una forma de participación política respetuosa del principio democrático por medio de la cual los ciudadanos peruanos pueden tomar parte del proceso de decisión sobre los asuntos públicos. En el caso de la protesta contra el Régimen Laboral Juvenil, la protesta social se mostró como un mecanismo de participación política que permitió a la ciudadanía intervenir e influir en la configuración del orden legal y la política pública, al provocar la expulsión de una norma, la Ley N° 30288, del ordenamiento jurídico.

Además, debemos tener presente que la Constitución reconoce el derecho a participar políticamente de manera individual o asociada. Mientras que la participación individual se ejerce mediante la acción inmediata y directa de un ciudadano que participa personalmente en alguno de los referidos mecanismos, la participación política asociada se expresa como la colaboración o conjunción de ciudadanos que se unen para incidir colectivamente en las decisiones de gobierno. La protesta social es por naturaleza una acción colectiva que implica la congregación de múltiples ciudadanos que se suman bajo una causa común, la de influir en la política pública de una manera determinada. Por tal motivo, no solo la protesta misma, en su calidad de mecanismo de participación asociada, sino que las organizaciones que se creen para organizar y promover la protesta también estarían en el ámbito de protección del derecho fundamental a la participación política. Tal es el caso de la Coordinadora #18D y Las Zonas, organizaciones sociales creadas por y para la protesta contra el Régimen Laboral Juvenil. Estas organizaciones se crearon con la finalidad de organizar y sostener la protesta. Gracias a su constante actividad y diligente coordinación pudieron llevarse a cabo cinco marchas multitudinarias a nivel nacional que garantizaron el éxito de la protesta y, con ello, la eficacia de la participación política.

De esa forma, a pesar de no considerarse de manera explícita en la enumeración de los mecanismos de participación, la protesta social sí constituye un mecanismo de participación política legítimo, al no promover la ruptura del sistema político-jurídico en el cual sucede, y legitimado, al tener una vasta aceptación y utilización por parte de los ciudadanos. El hecho de que sea un mecanismo que no responda a un procedimiento establecido por ley o que no esté asimilado en la estructura institucional del Estado, no significa que deje de ser una actividad de suma relevancia, especialmente en un contexto de crisis de la representación, que encarne el principio democrático y que haga viable la intervención de los ciudadanos en el proceso de decisión respecto a la organización de la sociedad. Por ello, al representar una forma de participación política y ser una

herramienta de democratización, consideramos que la protesta social encaja dentro del ámbito de protección del derecho fundamental a la participación política.

### 3.2.2 Derecho de reunión y el despliegue de las acciones de protesta en el espacio público

#### 3.2.2.1 Reconocimiento regional y universal del derecho humano de reunión

La Declaración Universal de Derechos Humanos establece, en el inciso 1 de su artículo 20°, quizás el reconocimiento más general del derecho: *“toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas”*.

Por su parte, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre especifica, en su artículo XXI, que *“toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole”*.

De manera más extendida y estableciendo limitaciones, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala, en su artículo 21°, que

*“se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás”*.

Por último, en su artículo 15°, la Convención Americana sobre Derechos Humanos repite la definición del Pacto Internacional, agregando únicamente que se reconoce el derecho de reunión pacífica *“y sin armas”*.

Los tratados internacionales revisados reconocen el derecho humano de reunión. La reunión debe entenderse, en sentido lato, como la congregación de un conjunto de ciudadanos en un mismo espacio. Empero, la Declaración Americana identifica los siguientes atributos específicos del derecho de reunión: debe llevarse a cabo en un espacio público, debe ser temporal y debe ser el resultado de una coincidencia de intereses.

Todos los instrumentos coinciden en que la reunión protegida debe ser pacífica, e incluso la Convención Americana menciona explícitamente que los participantes no pueden portar armas de fuego. Bajo esta premisa se excluye del ámbito de protección del derecho aquellas reuniones donde ocurra violencia o el riesgo de violencia. En relación a eso, tanto el Pacto Internacional como la Convención Americana establecen que el acto

de reunión está sujeto a algunas restricciones legales, siendo pocas y excepcionales a fin de salvaguardar el sistema democrático, la seguridad nacional y el orden público, entre otros valores de alta relevancia para la sociedad. Este último punto es particularmente relevante, ya que ha motivado relevantes pronunciamientos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, donde trata la cuestión de la violencia y el derecho de reunión.

En primer lugar, el Tribunal Europeo ha expresado que *“un nivel bajo de disturbios (...) es causado inevitablemente por cualquier tipo de asamblea en un espacio público”* (2007: f.37). Por ello, no se pueden imponer prohibiciones a las reuniones lugares públicos bajo la justificación de que habrá una alteración del orden, ya que es comprensible y esperable que se produzca un cierto grado de alboroto y disturbios. Con excepción los desfiles militares o escolares, las reuniones masivas en espacios públicos se componen por una masa diversa y poco coordinada de personas con distintas procedencias, formaciones e identidades; por lo que sería un despropósito esperar que la regla sea una formación ordenada, sincronizada y obediente.

En segundo lugar, el Tribunal Europeo ha indicado que *“el derecho a la libertad de reunión pacífica se debe asegurar a todos los que tengan la intención de organizar una demostración pacífica. La posibilidad de violentas contra-manifestaciones o la posibilidad de que extremistas con intenciones violentas se unan a la demostración, no pueden suscitar el despojo de este derecho”* (2010: f. 23). Las consecuencias de este planteamiento son para destacar. El Tribunal hace una demarcación crucial entre las reuniones realizadas con intenciones violentas y aquellas donde sin tener intenciones violentas podrían producirse actos de violencia. Así, únicamente se excluye del ámbito de protección del derecho aquellas reuniones que se lleven a cabo con la intención de generar violencia. En cualquier otro escenario -incluso donde haya la posibilidad remota e incidental de la violencia- las autoridades deberán respetar el derecho de los ciudadanos a reunirse en espacios públicos.

Siguiendo esa línea, desde el punto de vista del Tribunal Europeo *“cuando se realice una demostración como respuesta a un evento político, la decisión de disipar a los manifestantes reunidos pacíficamente, en razón de la ausencia de un aviso previo, representa una restricción desproporcionada al derecho de reunión pacífica siempre que no se realicen actos ilegales”* (2007: f.36). Habiendo reducido los supuestos de exclusión del derecho a los casos donde detrás de la reunión haya una intención de realizar actos violentos o donde efectivamente se produzcan actos ilegales, la ausencia de un aviso previo se vuelve una causa insuficiente para que la autoridad impida el ejercicio de este derecho. Además, se reconoce un hecho fáctico innegable. Cuando la reunión se produzca en un contexto de protesta, es altamente probable que suceda como una reacción contra un evento político. Esta situación marcada por la espontaneidad y la imprevisibilidad, desvirtúa el requerimiento del aviso previo y lo vuelve una traba estéril.

El derecho de reunión tiene una fuerte ligazón con el derecho de asociación. El Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de la ONU ha señalado que estos derechos

*“son un elemento esencial de la democracia dado que empoderan a las mujeres, los hombres y los jóvenes para expresar sus opiniones políticas, participar en proyectos literarios y artísticos y en otras actividades culturales, económicas y sociales, participar en cultos religiosos o practicar otras creencias, fundar sindicatos y afiliarse a ellos, y elegir dirigentes que representen sus intereses y respondan a sus actos”* (2013: 4).

Aunque el ámbito de protección de estos derechos sea sumamente amplio, tienen una especial relevancia para el ejercicio de la participación política y la democracia, en la medida que les permite a los ciudadanos congregarse en base a sus intereses y posiciones políticas. Una muestra clara que refleja el carácter democrático y político de estos derechos, es que son imprescindibles para realizar campañas y mítines políticos, integrar partidos políticos, participar en actividades públicas informativas y exigir la rendición de cuentas a autoridades públicas.

### **3.2.2.2 Reconocimiento constitucional del derecho fundamental de reunión**

Nuestra Carta Fundamental contiene positivizado este derecho en el inciso 12 de su artículo 2°, donde se establece que *“toda persona tiene derecho (...) a reunirse pacíficamente sin armas. Las reuniones en locales privados o abiertos al público no requieren aviso previo. Las que se convocan en plazas y vías públicas exigen anuncio anticipado a la autoridad, la que puede prohibirlas solamente por motivos probados de seguridad o de sanidad públicas”*.

De acuerdo a esta disposición constitucional, el derecho de reunión estriba en la libertad de toda persona de reunirse pacíficamente en un espacio público o privado, sin que sea necesaria ninguna autorización para llevarse a cabo. La autoridad excepcionalmente puede restringir el ejercicio de este derecho y prohibir la reunión, si, y sólo si, existen razones plenamente acreditadas que indiquen una amenaza contra el orden público o un riesgo contra la sanidad pública. En sintonía con los pronunciamientos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la prohibición debe ser siempre la excepción, y la tolerancia a la reunión pacífica, la regla. Por ello, la restricción previa debe basarse en la existencia comprobada de peligro o violencia inminente y no en la posibilidad de la intervención de grupos violentos o la posibilidad de cierto nivel de disturbios, que es propia a toda reunión masiva.

El Tribunal Constitucional ha tenido pocas oportunidades para pronunciarse sobre este derecho. En la mayoría de casos, las causas referidas al derecho de reunión giran en torno

al impedimento de reunión sindical por parte de empleadores y en contadas ocasiones se ha entrado al fondo de la controversia. No obstante, en el año 2004, nuestra Corte Constitucional emitió la sentencia signada con el Exp. N° 4677-2004-PA, donde cristaliza los elementos constitutivos de este derecho:

**a) Subjetivo:** La titularidad del derecho recae en individuos, pero su ejercicio sólo puede llevarse a cabo de manera colectiva mediante la aglomeración de individuos. De igual modo, la aglomeración no se produce por mero azar o coincidencia, sino que se ve producida por la decisión voluntaria de sus integrantes.

**b) Temporal:** Se destaca el carácter temporal o momentáneo de la reunión, independientemente de su repetición o periodicidad. Este es el elemento diferenciador con el derecho de asociación que se centra en la agrupación de personas que tenga una vocación de permanencia y continuidad.

**c) Teleológico:** La finalidad de la reunión debe ser lícita, tanto en la intención que la promueve, pacífica y no transgresora del ordenamiento jurídico, como en los medios utilizados para materializar dicha intención. Siguiendo parcialmente un razonamiento semejante al del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Tribunal peruano apunta que a menos de que se compruebe la intencionalidad o se verifique la concreta actividad violenta, la autoridad no debe reprimir o impedir el ejercicio del derecho de reunión.

**d) Espacial:** La reunión se puede celebrar en locales privados, locales abiertos al público, plazas y vías públicas. El lugar por el que se decida debe ser concreto y determinado para recibir a los asistentes. Si bien las personas tienen completa discrecionalidad para elegir el espacio para realizar la reunión, la autoridad puede vedar algunos lugares si determina que puede afectarse el orden o la sanidad públicas.

**e) Eficacia inmediata:** No puede formularse una autorización previa como requisito para la celebración de una reunión. Sin embargo, es necesario el aviso previo a la autoridad para que tome las medidas necesarias de prevención.

En atención a lo señalado, podemos apreciar que el derecho de reunión tiene una composición genérica, es decir que no hace distinciones entre la naturaleza de las reuniones, más allá de que se realicen con una intención pacífica. Las actividades que entran en el ámbito de protección de este derecho pueden responder a una variedad ilimitada de tópicos. Entre ellas, podemos mencionar a las reuniones entre miembros de sindicatos, los mítines políticos, los festivales culturales, las procesiones religiosas, los congresos científicos, etcétera. Así, el derecho de reunión ampara una diversidad de actividades que tienen en común la aglomeración de personas para su ejecución, siendo una de ellas la protesta social. Por esta razón, consideramos que no se puede plantear, como proponen



algunos autores<sup>38</sup>, una identidad entre el derecho de reunión y el derecho de los ciudadanos a protestar.

### 3.2.2.3 La protesta social en el ámbito de protección del derecho fundamental de reunión

La protesta social se inscribe en el ámbito de protección del derecho de reunión al requerir para su ejecución la aglomeración de ciudadanos, toda vez que muchas de las acciones que componen los repertorios de protesta consisten en acciones colectivas que se llevan a cabo en espacios públicos, como plazas o vías públicas. Sin embargo, mal haríamos en restringir el derecho de reunión a la protección de la protesta social, cuando en realidad abarca una cantidad casi innumerable de actividades; siendo la marcha, la concentración, la ocupación y el piquete, algunas de ellas.

Por lo demás, el derecho de reunión ampara el ejercicio de la protesta social, en la medida de que provee una garantía para que la autoridad respete la congregación de ciudadanos que tengan la intención de manifestarse pacíficamente en los espacios públicos. El uso de plazas, vías y otros lugares públicos es una cuestión de vital importancia para las acciones de protesta. Interpretando a Aristóteles, dice Arendt sobre lo público que es ese espacio donde lo que sucede *“puede verlo y oírlo todo el mundo y tiene la más amplia publicidad posible”* (2005: 71). Por ello, sólo gracias a su carácter público y disruptivo es que puede convocar a la ciudadanía, atraer la atención de la opinión pública y, lo que es más importante, interpelar a las autoridades y funcionarios públicos a fin de influir en su decisión. Hemos dicho que la protesta social consiste en una o más acciones colectivas que se realizan para incidir en las decisiones de gobierno. En vista de ello, se hace imprescindible que estas acciones se ejecuten en el espacio público porque es ahí donde adquieren visibilidad, lo que permite informarle al Estado cómo debe decidir o abordar una cuestión pública. En tal orden de cosas, el derecho de reunión significa un pilar para el ejercicio mismo de la protesta que necesita llevar a cabo la aglomeración masiva de personas en un lugar público.

En el caso de la protesta social contra el Régimen Laboral Juvenil, el ejercicio del derecho de reunión fue algo palpable. La protesta requería la utilización del espacio público por miles de personas que voluntariamente se unieron para expresar su rechazo a la norma y su requerimiento de que sea derogada. En lo que duró la protesta se evidenció un episodio de afectación negativa al derecho de reunión, cuando el ministro de la cartera del interior, Daniel Urresti, impuso condiciones y restricciones para el acceso a los puntos de concentración y la participación en la marcha. Este hecho configuró un acto lesivo, específicamente una amenaza, contra la protesta social, en tanto no había una justificación lo suficientemente fuerte como para vencer al derecho de reunión, que solo

---

<sup>38</sup> Véase: Salcedo, Carlo Magno. *El derecho constitucional de reunion y la protesta social*. Gaceta Constitucional N° 19. Pp. 83-96. 2009.

acepta dichas restricciones cuando haya intenciones violentas detrás de la protesta o se comentan delitos, pero este no era el caso.

La intención pacífica y el rechazo tajante a la violencia fue una consigna clara e indiscutible para los organizadores y la mayoría de participantes de la protesta. Respecto a la violencia presenciada en la protesta, tanto los manifestantes como la policía, coincidieron de que los incidentes y actos de violencia ocurridos en el transcurso de las cinco marchas fueron ocasionados por infiltrados o pequeños grupos que no representaban a la gran masa de jóvenes asistentes. Pese a estos incidentes, la protesta se mantuvo firme y se organizaron posteriores marchas sin que se realizara una prohibición o relocalización de las mismas.

Consideramos que, a la luz de los hechos acontecidos durante la protesta contra el Régimen Laboral Juvenil, los criterios del Tribunal Constitucional peruano parecerían ser insuficientes. En todas las marchas se produjo un cierto grado de disturbios y en la primera, segunda y cuarta ocurrieron actos concretos de violencia a partir de los enfrentamientos entre los manifestantes y la policía. Realizando una lectura de estos hechos desde los planteamientos analizados líneas arriba, podríamos afirmar que la autoridad estaba facultada de prohibir las acciones de protesta contra el Régimen Laboral Juvenil, al haber evidencias concretas de disturbios y violencia. Ante eso, estimamos necesario atender a los pronunciamientos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos revisados. Según ellos, un nivel bajo de disturbios es esperable y hasta razonable por la aglomeración de decenas de miles de personas. Además, habiendo identificado ambas partes, protestantes y policía, que la violencia fue ocasionada por infiltrados o un grupo específico de los muchos que componen la manifestación, no podría decirse que haya una intención de violencia detrás de la protesta -ni asegurarse que estos grupos violentos no vuelvan a participar-. De igual modo, el carácter contingente y reactivo de la protesta social hace que el requisito de aviso previo sea un formalismo anticuado. En ninguna de las cinco marchas contra el régimen laboral juvenil se realizó un aviso previo a la autoridad y fuera de algunos incidentes aislados, estas se condujeron de manera similar a cualquier otra protesta en un contexto urbano. Lo que demuestra el carácter innecesario e injustificado de este requisito que según nuestro Tribunal Constitucional es causal suficiente para que la policía reprima esta actividad. En todos los casos las autoridades tomaron conocimiento de las protestas con anterioridad de las mismas al tratarse de anuncios dirigidos a la opinión pública por lo que sería irrazonable que las autoridades se sirvan del incumplimiento de esta formalidad para cercenar el ejercicio del derecho fundamental de reunión. En ese sentido coincidimos con el Tribunal Europeo cuando indica que la ausencia de aviso previo no puede importar una restricción a este derecho, si es que no se han verificado la comisión de actos ilegales. En consecuencia, ninguna de estas circunstancias debería suscitar que la autoridad esté facultada para prohibir o reprimir las posteriores acciones de protesta contra la norma.

### 3.2.3 Derecho a la libertad de expresión y la propiedad comunicativa que guarda la protesta social

#### 3.2.3.1 Reconocimiento regional y universal del derecho humano a la libertad de expresión

La Declaración Universal de Derechos Humanos establece, en su artículo 19°, que *“todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”*.

De manera similar, la Declaración Americana de Derechos Humanos señala, en su artículo IV, que *“toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio”*.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ha dispuesto, en su artículo 19°, lo siguiente:

- “1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.*
- 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*
- 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:*
  - a) Asegurar el respecto a los derechos o a la reputación de los demás;*
  - b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.”*

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 13°, reproduce los incisos 2 y 3 del artículo 19° del Pacto Internacional y añade que:

- “3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usado en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.*

*4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.*

*5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional”.*

Como se puede ver, estas disposiciones expresan una acumulación de derechos vinculados: libertad de opinión, libertad de expresión, libertad de pensamiento, libre comunicación de información, derecho de acceso a la información, etc. De manera genérica, se protege el derecho de toda persona a buscar, recibir, expresar y divulgar información y opiniones de cualquier índole. La difusión de las expresiones puede realizarse a través de diferentes medios, tales como libros, videograbaciones, pancartas, periódicos y canciones, entre otros.

Ahora bien, la protección de este derecho impone a los Estados Partes la obligación de no molestar ni impedir su ejercicio recurriendo a la censura o la restricción directa o indirecta. Excepcionalmente puede limitarse por medio de leyes a fin de salvaguardar la integridad psicológica y moral de los niños y adolescentes, el honor y reputación de otros ciudadanos, el orden público y la seguridad nacional. De igual modo, se puede impedir su ejercicio únicamente cuando en su ejercicio se lleve a cabo una propaganda en favor de la guerra, apología al odio y la discriminación, o incitación a la violencia contra una o más personas.

En adelante, interesa centrarnos en el derecho a la libertad de expresión, dado que, como veremos más adelante, es el que guarda mayor relación con la protesta social.

El Comité de Derechos Humanos del ONU ha indicado que el derecho de expresión debe comprenderse como la libertad de las personas de expresar y recibir de ideas y opiniones y su ámbito de protección abarca *“el pensamiento político, los comentarios sobre los asuntos propios y los públicos, la discusión sobre derechos humanos, el periodismo, la expresión cultural y artística, la publicidad comercial e incluso las expresiones profundamente ofensivas”* (2011: f.11).

El pluralismo de las sociedades modernas entraña la coexistencia de una diversidad de puntos de vista. En algunas ocasiones estas posturas logran conciliar y armonizar en un ambiente de tolerancia y concordia. Sin embargo, en la mayoría de las veces, se contraponen posiciones produciéndose situaciones donde reine el desacuerdo. Estas posiciones expresadas por una o más personas pueden generar resistencia, inquietar los ánimos y hasta producir incomodidad en el interlocutor.

Al respecto, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha advertido que eslóganes agresivos y provocadores, como aquellos que invoquen el derrocamiento del régimen político considerado autoritario, *“pueden ser entendidos como expresiones de insatisfacción y protesta y que no pueden ser considerados como un llamado a la violencia incluso si es acompañado de quema de banderas y fotografías de líderes (...), ya que expresan una opinión respecto a un asunto de gran interés público”* (2010: f.27). Este no es un razonamiento aislado, sino que forma parte de un conjunto de pronunciamientos donde el Tribunal Europeo esboza un parámetro de protección del derecho de expresión que comprende todo tipo de manifestaciones que expresen una posición; desde aquellas que pudieran llegar a ser sorprendidas, perturbadoras, disruptivas y ofensivas<sup>39</sup>, hasta las que no se producen mediante una expresión verbalizada. Así, el derecho de expresión llegaría a abarcar todos los actos que expresen una posición, como, por ejemplo, la obstrucción física o impedimento de paso<sup>40</sup>.

A nivel regional, el sistema interamericano de protección de los derechos humanos ha consolidado un estándar de protección amplio y robusto para el derecho a la libertad de expresión a partir de una abundante jurisprudencia, que *“no solo ha puesto al continente americano a tono con los desarrollos jurídicos que se han dado a nivel mundial, sino que, en muchos casos, han impulsado dicho desarrollo”* (ComisiónIDH 2010: 3). Por lo demás, en lugar de abocarnos a la revisión de tan importantes, como copiosos, pronunciamientos pasaremos a revisar aquellos que realcen la vinculación entre el derecho a la libertad de expresión y la protesta social.

En el caso “La Última Tentación de Cristo”, la CorteIDH estableció que el derecho a la libertad de expresión posee una doble dimensión, individual y social. Recogiendo lo sostenido en la Opinión Consultiva OC-5/85 (“La colegiación obligatoria de periodistas”), señala lo siguiente:

*“quienes están bajo la protección de la Convención tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Es por ello que la libertad de expresión tiene una dimensión individual y una dimensión social, a saber: ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno”* (2001a: f.64).

---

<sup>39</sup> Véase: Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Jersild contra Dinamarca, Sentencia del 23 de setiembre de 1994.

<sup>40</sup> Véase: Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Steel y otros contra el Reino Unido. Sentencia del 23 de setiembre de 1998; Hashman y Harrup contra el Reino Unido. Sentencia del 25 de noviembre de 1999.



Este importante pronunciamiento de la CortelDH devela las dos caras del derecho a la libertad de expresión. Por un lado, tenemos el derecho individual de cada ser humano de poder formular, expresar y difundir su propio pensamiento a través de información y opiniones; y por el otro, está el derecho de la sociedad en su conjunto de recibir, escuchar y dar cabida a las diversas informaciones y opiniones que formulen sus miembros. La dimensión social de la libertad de expresión destaca como un hecho prioritario y de especial necesidad en una democracia que las personas puedan conocer los pensamientos, ideas y opiniones de los demás. Entonces, la pluralidad deja de ser una mera condición fáctica, para volverse un valor que viene a ser protegido y resguardado por este derecho. En modo similar al derecho de reunión, el derecho a la libertad de expresión permite a la sociedad mantener a la esfera pública como ese espacio aristotélico y arendtiano donde lo que se exprese puede ser percibido por todos sus miembros, caracterizado por la apertura, la tolerancia y la receptividad.

En reiteradas oportunidades el sistema interamericano ha venido afianzado el criterio establecido en la Opinión Consultiva OC-5/85 sobre la íntima conexión entre la libertad de expresión y el sistema democrático<sup>41</sup>. En la sentencia del caso Ricardo Canese, la CortelDH señala:

*“(...) la libertad expresión es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también conditio sine qua non para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre” (2006: f.85).*

La CortelDH no duda en establecer a la libertad de expresión como un factor indispensable para el desarrollo pleno de los ciudadanos. Es un presupuesto del sistema democrático, puesto que permite el involucramiento y fortalecimiento de la participación política, ya sea través de partidos políticos u otras organizaciones sociales. La libre expresión de las personas garantiza que la ciudadanía pueda informarse sobre lo que ocurre en su comunidad, y así debatir y actuar con conocimiento y completa consciencia en lo que respecta a los asuntos públicos.

En esa línea, la protesta social no podía pasar desapercibida para el sistema interamericano de protección de derechos humanos, que la ha considerado como *“una de las formas colectivas más eficaces de expresión”* (ComisiónIDH 2010: 24). Bajo tan alta

---

<sup>41</sup> Véase: CortelDH. Caso Herrera Ulloa. Sentencia del 2 de julio de 2004; Caso Ricardo Canese. Sentencia del 31 de agosto de 2004; Caso Claude Reyes y otros. Sentencia del 19 de septiembre de 2006.

estima, la ComisiónIDH y la CorteIDH han observado con preocupación el agravamiento del fenómeno de criminalización de la protesta en la región. En su Informe Anual del 2005, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión indicó lo siguiente:

*“Los sectores más empobrecidos de nuestro hemisferio confrontan políticas y acciones discriminatorias, su acceso a la información sobre la planificación y ejecución de medidas que afectan sus vidas diarias es incipiente y en general los canales tradicionales de participación para hacer públicas sus denuncias se ven muchas veces cercenados. Ante este escenario, en muchos países del hemisferio, la protesta y la movilización social se han constituido como herramienta de petición a la autoridad pública y también como canal de denuncias públicas sobre abusos o violaciones a los derechos humanos” (2005: 1).*

Seguidamente, en el mismo informe, se aborda la criminalización de la protesta:

*“(...) en principio [es] inadmisibles la penalización per se de las demostraciones en la vía pública cuando se realizan en el marco del derecho del derecho a la libertad de expresión y al derecho de reunión. (...) Es importante recordar que la penalización podría generar en estos casos un efecto amedrentador sobre una forma de expresión participativa de los sectores de la sociedad que no pueden acceder a otros canales de denuncia o petición como la prensa tradicional o el derecho de petición (...). El amedrentamiento a la expresión a través de la imposición de penas privativas de la libertad para las personas que utilizan el medio de expresión antes mencionado, tiene un efecto disuasivo sobre aquellos sectores de la sociedad que expresan sus puntos de vista o sus críticas a la gestión de gobierno como forma de incidencia en los procesos de decisiones y políticas estatales que los afecta directamente” (2005: 25).*

Vemos, pues, que la Relatoría Especial parte de la postura de que la protesta social es una herramienta que permite a los ciudadanos expresar sus denuncias y hacer públicas sus necesidades a fin de incidir en los procesos de decisión y las políticas públicas que los afecten. Asimismo, considera que la capacidad coartada para acceder e intervenir en los foros públicos, es un factor decisivo para comprender la importancia de esta actividad. Si las autoridades y organizaciones representativas tradicionales no sirven como canales para amplificar la voz de la ciudadanía, esta última debe tener la posibilidad de recurrir a la protesta social como un medio para expresarse y comunicar sus demandas e intereses al Estado y la sociedad. Esto exige que el Estado no sólo mantenga los lugares públicos como un ambiente abierto y tolerante, sino que evite sobre todo penalizar la protesta social. Es inadmisibles, a consideración del sistema interamericano, que el Estado pretenda disuadir el recurso a la protesta mediante el uso de su *ius puniendi*, ya que con esto se busca amedrentar a los protestantes, potenciales o en ejercicio, que apelan a esta actividad para expresar puntos de vista, críticas al gobierno y denuncias de abuso y violación de sus derechos.

La Relatoría considera que este asunto se vuelve particularmente delicado para los sectores más pobres y vulnerables, debido a que cuentan con un acceso limitado a la información sobre las decisiones políticas que afectan su vida. Pero no sólo eso, sino que existe una especial necesidad de que estos puedan expresar su situación real, caracterizada por la insatisfacción permanente de necesidades básicas, una desigualdad estructural y la constante violación de derechos humanos, que permanece invisibilizada.

### 3.2.3.2 Reconocimiento constitucional del derecho fundamental a la libertad de expresión

El derecho a la libertad de expresión ha sido positivizado en el inciso 4 del artículo 2° de la Constitución, donde se establece que toda persona tiene derecho:

*“A las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra oral o escrita o la imagen, por cualquier medio de comunicación social, sin previa autorización ni censura ni impedimento algunos, bajo las responsabilidades de ley.*

*Los delitos cometidos por medio del libro, la prensa y demás medios de comunicación social se tipifican en el Código Penal y se juzgan en el fuero común.*

*Es delito toda acción que suspende o clausura algún órgano de expresión o le impide circular libremente. Los derechos de informar y opinar comprenden los de fundar medios de comunicación.”*

Esta disposición constitucional menciona una variedad de derechos vinculados: la libertad de información, libertad de opinión, libertad de expresión y libertad de difusión del pensamiento. Además, agrega que el derecho de fundar medios de comunicación, y por consiguiente el ejercicio del periodismo, debe comprenderse en las libertades de información y de opinión. Estos derechos contemplan que los ciudadanos puedan recurrir a medios orales, escritos, visuales, o cualquier otro, para exteriorizar datos, ideas y opiniones. El Estado no puede establecer una autorización, censura o impedimento alguno para el ejercicio de estos derechos y deberá perseguir mediante su *ius puniendi* aquellas acciones suspendan o clausuren los medios o la circulación de la expresión. Por último, sólo se podrá perseguir y sancionar el ejercicio de este derecho ulteriormente cuando se vulneren bienes jurídicos penalmente tutelados, como el honor, la intimidad o la imagen.

En nuestro país, el Tribunal Constitucional ha realizado un escaso tratamiento del tema, en razón del reducido número de causas vistas vinculadas a este derecho.

Siguiendo la definición tradicional, el Tribunal peruano señala que *“la libertad de expresión garantiza que las personas (individual y colectivamente consideradas) puedan transmitir y difundir libremente sus ideas, pensamientos, juicios de valor u opiniones”*

(2002: f.9). Si bien el Tribunal Constitucional hace una enumeración de las facultades intelectivas del ser humano, se deja de lado algunas como la memoria, la imaginación o las emociones; estimamos de manera involuntaria. De igual modo, no se refiere a los distintos asuntos sobre los que puede versar la expresión. La experiencia humana puede ser captada y expresada de diferentes formas, unos la asimilan y manifiestan a través del arte, otros a través de la ciencia. Podríamos señalar que esta experiencia puede ser expresada de manera ilimitada, pero contamos con categorías que nos permiten cubrir algunas de sus facetas más importantes: artística, científica, política, ética, estética, religiosa, cultural, etc.

De hecho, el Tribunal se ha referido a una de estas experiencias expresadas, la política. En su jurisprudencia ha desarrollado, aunque someramente, la libertad de expresión relacionada a las cuestiones políticas, estableciendo una vinculación inescindible entre este derecho y el sistema democrático de gobierno. Siguiendo el estándar universal e interamericano, nuestra alta corte constitucional considera que la libertad de expresión es una piedra angular en toda democracia, por cuanto permite la formación libre y racional de la opinión pública y la voluntad política (TC 2002: f.13). Esta libertad es un presupuesto indispensable para la participación política de los ciudadanos y les permite ejercer el debate, lograr el consenso y cultivar la tolerancia. Por ello, establece el Tribunal que no solo constituye una concreción del principio de dignidad del hombre, sino también responde al principio democrático, al garantizar la formación, mantenimiento y consolidación de esta forma de gobierno (TC 2002: f.13). Así, *“en un Estado democrático la libertad de expresión adquiere un cariz significativo y obtiene una posición preferente”* (2004b: f.16).

### **3.2.3.3 La protesta social en el ámbito de protección del derecho fundamental a la libertad de expresión**

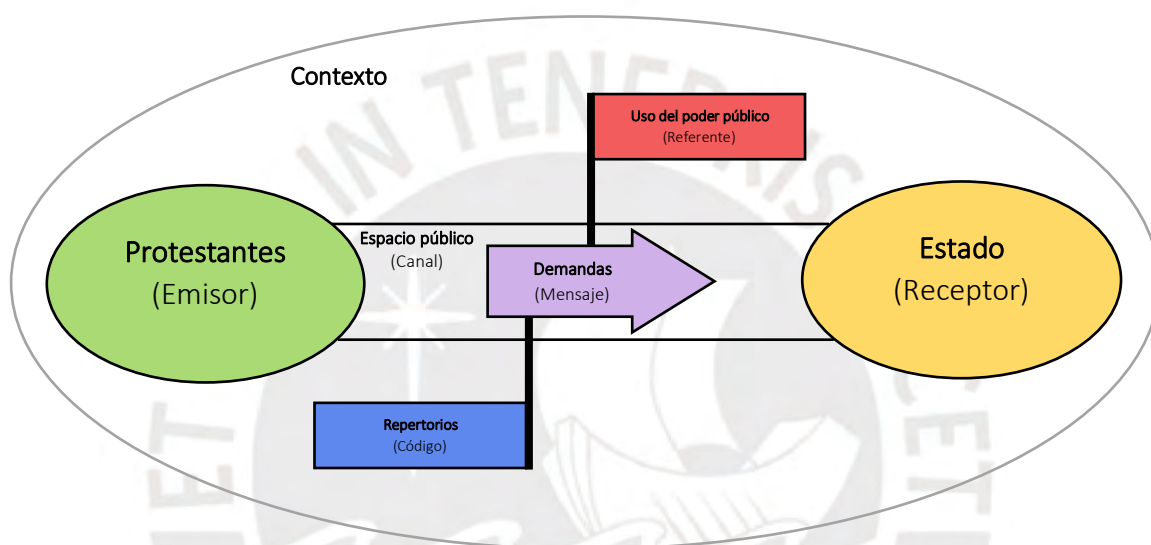
Hemos dicho que la protesta social es la acción colectiva por medio de la cual los ciudadanos buscan trasladar sus demandas al Estado e incidir en las políticas públicas y las decisiones donde se utilice el poder. En la búsqueda de influir las decisiones de la autoridad, es esencial la carga comunicativa de la acción a través del cual se le informa al Estado una posición, se expresan las razones que la justifican, se promueve una discusión abierta y se entabla una negociación en un escenario de conflicto y desacuerdo.

El fenómeno de la comunicación no es un proceso sencillo, a lo largo de la historia de la lingüística han aparecido una pluralidad de teorías que se han encargado de explicar, enriquecer y rebatir nuestra comprensión del proceso comunicativo. Para no perdernos en la espesura de conceptos de un terreno poco conocido, apelaremos a la configuración tradicional de los elementos de la comunicación propuesta por Jakobson, esta es, emisor,

receptor, código, mensaje, canal, referente y contexto (1984: 348). Estos elementos nos permitirán apreciar con mayor claridad el carácter expresivo de la protesta social.

El proceso de comunicación ocurre cuando un emisor elabora un mensaje, por medio de un código -entendido como signos, actos y reglas verbales o no verbales compartidos por los interlocutores-, para transmitirlo vía un canal en dirección a un receptor. Mientras que el emisor codifica el mensaje, el receptor lo decodifica en función al referente y al contexto en el que se produce el hecho comunicativo. (Vargas 2015: 146)

Gráfica 3.1: Elementos comunicativos de la protesta social<sup>42</sup>



En el caso de la protesta social, el conjunto de protestantes viene a ser el emisor que busca transmitir al Estado una posición respecto al uso del poder público a fin de influir en sus decisiones. El Estado, por su parte, se constituye como el receptor -o “blanco locucionario”<sup>43</sup>- de las demandas de los protestantes, al ser quien, a través de sus instituciones, concentra y ejerce el poder público.

Las demandas de los protestantes configuran el mensaje que, para ser transmitido al Estado en el espacio público, debe ser codificado utilizando repertorios de acciones de protesta, las cuales representan acciones colectivas verbales o no verbales -como cacerolazos o marchas con carteles y arengas- que guardan un significado compartido por los protestantes y el Estado, pero que pueden ser adaptadas y modificadas de acuerdo a las necesidades comunicativas de los protestantes.

<sup>42</sup> Fuente: Elaboración propia a partir de los planteamientos de Jakobson (1984).

<sup>43</sup> Término utilizado por Fajardo para denominar al receptor a quien va dirigido el mensaje y no a los terceros que perciben el mensaje (2009: 126).



El vínculo entre el mensaje y los interlocutores es el referente; en este caso, el referente corresponde al uso del poder público. Las demandas realizadas por los protestantes no versan sobre cualquier asunto, sino que se refieren concretamente al uso del poder público y su rendimiento, en la medida que la intención de los protestantes es influir en las decisiones del Estado y en el ejercicio del poder.

Finalmente, las demandas de los protestantes son cifradas en repertorios de protesta que se ejercen en el espacio público. Este último vendría a ser el canal por el que los protestantes transmiten su mensaje al Estado, la plataforma donde exponen su posición al Estado. Todo este proceso comunicativo se ve influenciado y determinado por el contexto en el que se encuentra inmerso. Para la protesta social, el contexto viene conformado por el principio democrático que impone al Estado la obligación de atender y responder las demandas de la ciudadanía. De igual modo, otras variables como la criminalización de la protesta y la crisis de la representación ayudan a entender de manera completa el fenómeno de la protesta social.

Leer la protesta social como un hecho comunicativo, donde los protestantes buscan transmitir una posición al Estado sobre el uso del poder público, nos permite vislumbrar el indudable carácter expresivo de la acción. Para esperar una respuesta positiva del Estado -esto es, poder influir en sus decisiones- se hace necesario previamente una conducta que sirva de estímulo comunicativo. Las acciones de protesta representan este estímulo comunicativo que expresa las demandas, intereses y necesidades de los protestantes. Como hemos visto, la protesta exhibe todos los elementos de la comunicación constituyéndose como una forma de expresión que permite a los protestantes transmitir su mensaje al Estado.

En razón de ello, la protesta social encaja dentro del ámbito de protección del derecho a la libertad de expresión, que precisamente garantiza que las personas puedan transmitir y difundir libremente sus ideas, pensamientos y opiniones, incluidas aquellas políticas y que se refieran al uso del poder público y las decisiones del Estado.

Recordemos que no sólo las expresiones verbales son amparadas por este derecho, sino que se corresponde con el contenido expresivo de un acto. En línea con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que considera que acciones como la obstrucción física o el impedimento del paso también se protegen por este derecho, Marciani indica que en *“estos casos, el contenido expresivo del acto debe ser tutelado por el derecho a la libertad de expresión. En ese sentido, solo los actos que contengan un claro elemento expresivo pueden entenderse comprendidos por el derecho (y no cualquier acto como, por ejemplo, lavarse los dientes en una rutina de aseo diario)”* (2004: 125).

Las acciones de protesta social tienen un alto contenido expresivo, ya que su finalidad es la expresión de demandas, preocupaciones e intereses de la ciudadanía. En la protesta social, los ciudadanos encuentran una herramienta para manifestar un pensamiento político en el espacio público buscando interpelar al Estado, pero también haciendo sentir su voz entre los ciudadanos espectadores de la protesta. El caso de la protesta contra el Régimen Laboral Juvenil nos demuestra fehacientemente este hecho. Los protestantes tenían una posición clara, influir en la decisión del Estado para la derogatoria de la Ley N° 30288. Para ello, la protesta fue el instrumento que les permitió manifestarse en el espacio público expresando un mensaje al Estado: que una parte importante de la ciudadanía demandaba la expulsión de dicha norma del ordenamiento jurídico. En consecuencia, la protesta social presenta una dimensión expresiva fundamental que le permite incorporarse en el ámbito de protección del derecho fundamental a la libertad de expresión.

Si bien la protesta social, puede ejercerse para expresar apoyo o secundar una política pública del Estado, las más de las veces se ejerce con una intención crítica, buscando modificar el estado de cosas. Esto lleva inevitablemente que los protestantes expresen su indignación y disconformidad por medio de mensajes en pancartas y arengas que, sin constituir un llamamiento a la violencia, pueden ser agresivos y provocadores. Además, es común que se adopten formas disruptivas que puedan incomodar a los espectadores con el objeto de llamar la atención, tentar las miradas de los transeúntes y atraer a los medios de comunicación para que amplifiquen su mensaje. Estos aspectos estilísticos o cosméticos de la protesta no comportan una gravedad suficiente como para excluirla del ámbito de protección del derecho.

Por el contrario, incluso cuando los mensajes expresados puedan comportar un delito contra algún bien jurídico tutelado penalmente, no se puede censurar ni impedir su ejercicio. En estos casos, sólo podrá ejercerse el *ius puniendi* de manera posterior a la protesta. Ahora bien, esto no puede volverse una regla, sino que este tipo de proceder debe ser excepcional y en casos extremadamente graves. Conforme a lo dispuesto en el sistema interamericano, el Estado no puede responder con su *ius puniendi* el ejercicio legítimo de un derecho. Esto es de suma importancia, por cuanto hemos visto que el Estado peruano ha recurrido indebidamente a la criminalización de la protesta para amedrentar a los ciudadanos, disuadirlos de su uso y anular lo que la ComisiónIDH ha considerado como una de las formas más eficaces de expresión.

Los actos criminalización ejercidos por el Estado reportan una vulneración directa al derecho a la libertad de expresión. Más aún, si apreciamos la particular relevancia de la protesta desde la dimensión social de la libertad de expresión. En una sociedad como la nuestra, donde nuestros canales institucionales están obstruidos, las organizaciones representativas tradicionales son deficitarias y, por ello, las necesidades, intereses y

demandas de la sociedad se encuentran disipadas y desarticuladas, la protesta social se alza como una herramienta que permite informar a la sociedad sobre asuntos de interés público, hace manifiestas necesidades básicas insatisfechas, brinda luz sobre actos indebidos del poder político, y facilita la asociación de ciudadanos que viven problemáticas compartidas fortaleciendo el tejido social. *Ergo*, la protesta hace posible que los ciudadanos adquieran consciencia de lo que ocurre en su comunidad y, gracias a ello, puedan actuar y decidir de manera libre y soberana.

De conformidad con los alcances del derecho a la libertad de expresión, la protesta social es un instrumento para fortalecer el sistema democrático, al involucrar a los ciudadanos en la cosa pública y servir de medio para promover la participación política. A pesar de que el blanco locucionario de los protestantes sea el Estado, tanto los ciudadanos participantes de la protesta como los espectadores se ven compelidos a formarse una opinión y una voluntad política. La protesta social abre la posibilidad para que los ciudadanos puedan expresar su opinión fuera de la esfera de control del Estado y se produzca una libre circulación de información y opiniones, generando un diálogo abierto, desinhibido y público.

### **3.3 ¿Hacia un derecho fundamental autónomo a la protesta social?**

Como hemos podido apreciar, la protesta social no cuenta con un derecho específico positivizado en la Constitución, ni en ningún otro instrumento normativo regional o universal. Sin embargo, esto no ha significado que se haya dejado en un total desamparo a esta herramienta para la democratización.

Diversos derechos, como el de participación política, de reunión y a la libertad de expresión, responden a alguna faceta de la protesta social y la incorporan en su ámbito de protección ius-fundamental. Pese a ello, se debe señalar que ninguno de ellos logra captar por sí sólo toda la naturaleza y los alcances de este fenómeno.

Es un hecho más que conocido que la Constitución no puede reconocer derechos para todas las actividades humanas. Por ello, las disposiciones constitucionales tienen una naturaleza abierta que buscan amparar un conjunto de expresiones específicas. Por ejemplo, el inciso 12 del artículo 2° de la Constitución establece el derecho de reunión. Este garantiza una pluralidad de actos, desde tener una reunión en la intimidad del hogar hasta realizar un mitin político en una plaza pública. De modo, que la protección amplia brindada por disposiciones generales no significa *per se* la desprotección de una actividad específica.

El problema se presenta con la existencia de un vacío tutelar y normativo de una actividad valorada por la sociedad. Consideramos que este es el caso de la protesta social. Se ha

constatado que es necesaria la intersección de tres derechos para desplegar una protección parcial de la protesta. Protección que no es explícita, sino que requiere de una compleja argumentación e interpretación constitucional que la sostenga. Tal nivel de rigurosidad y pericia en la fundamentación de la protección ius-fundamental de la protesta puede ser presentada ante un juez, pues se espera que tenga la capacidad técnica para afrontar un asunto así de hermético e ilegible.

Lamentablemente, los jueces no son los únicos que deben actuar frente a la protesta social. La judicialización solo es una parte de la criminalización de la protesta. Funcionarios y autoridades de distintos niveles deben tomar decisiones respecto a la protesta y en muchas ocasiones estas decisiones terminan violentando el derecho de los ciudadanos a protestar. Y, a diferencia de los jueces, no se espera que posean o apliquen una capacidad interpretativa para identificar los ámbitos de protección ius-fundamental que garanticen el ejercicio de la protesta social; por lo que se presenta un vacío normativo para funcionarios que, sin contar una formación jurídica, deben enfrentar el fenómeno de la protesta desprovistos de una norma que indique claramente su estatus de derecho fundamental. Frente a ellos, como ante jueces formalistas maniatados por la literalidad, se produce un vacío tutelar real que deja vulnerables a los ciudadanos que ejercen la protesta.

De igual manera, verse desprovisto de una disposición específica o un derecho constitucional autónomo a la protesta social, repercute en los *policymakers* que sin tener que enfrentarse a un hecho de protesta concreto, se encargan de formular leyes que directa o indirectamente pueden afectar negativamente el ejercicio de la protesta social.

Siguiendo estas premisas puede esbozarse una argumentación a favor del reconocimiento de un derecho constitucional autónomo a la protesta social. Que exista dicho derecho, facilitaría sobremanera a los ciudadanos solicitar tutela de urgencia ante los jueces constitucionales, exigir un test de proporcionalidad ante los órganos jurisdiccionales pertinentes que vean casos de protesta e iniciar un proceso de inconstitucionalidad para el control de constitucionalidad de las normas que lo transgredan. Asimismo, su rango constitucional impondría una sujeción de respeto y cuidado a todos los funcionarios públicos, incluidos aquellos que formulen normas legales e infralegales.

El ejercicio dogmático a realizar presupone un concepto de *living constitution*, por el cual el ordenamiento jurídico constitucional no es algo estático, inmutable y rígido, sino que es dinámico, flexible y lleno de vitalidad (Landa 2013:15). Así, nos alejamos de una consideración formalista limitada a la literalidad y sentido “original” del texto constitucional y nos acercamos a una interpretación evolutiva de la Constitución basada en una apertura que le permite cambiar, desplazando interpretaciones y significados

inconsistentes, inadecuados o nocivos, e incorporando nuevos que respondan a las exigencias de nuestro tiempo (Strauss 2011: 975 y ss).

Una vía para hacer esto posible se encuentra en la cláusula de *numerus apertus* dispuesta en el artículo 3° de la Constitución, que establece: *“La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho o de la forma republicana de gobierno”*. A nuestro juicio, el derecho a la protesta social posee un fundamento constitucional robusto y vigoroso que se apoya en la dignidad del hombre y en el Estado democrático de derecho.

Eludiendo responsablemente explayarnos de manera extensa sobre un concepto tan complejo y oscuro como la dignidad humana, diremos, siguiendo a Häberle, que es la premisa antropológica del Estado, que concibe al hombre como un fin en sí mismo, incapaz de ser instrumentalizado, principio y límite de la sociedad y el Estado, y, en consecuencia, representa un punto de no retorno en el estadio de desarrollo de la civilización humana (1987: 822). La protesta social configura una actividad que pone a las personas en el centro, entendiendo que ellas adquieren agencia para buscar un cambio en su realidad y que se interpela al Estado para que centre su atención y el ejercicio del poder en la ciudadanía. En un sentido casi poético, se alza como un acto humano por medio del cual podemos exigir el respeto y restablecimiento de nuestros derechos y, con ello, de nuestra dignidad humana. Con Gargarella, podría incluso considerarse como “el primer derecho” en tanto permite el recuperar y asegurar el ejercicio de los demás derechos (2005: 1).

Por otra parte, la protesta social tiene un carácter marcadamente democrático. Si entendemos la democracia desde una concepción procesal, encontramos que el régimen político es democrático cuando el Estado actúa de conformidad con las demandas de la ciudadanía. La protesta social representa un vehículo para la democracia en la medida que recoge las demandas de los ciudadanos y las traslada al Estado esperando influenciar en sus decisiones. Como hemos visto, la protesta social tiene claros efectos democratizadores sobre el régimen político que deben ser valorados. Además, es posible afirmar que la protesta, de manera similar al voto, hace viable la democracia, especialmente en un contexto de crisis de la representación política.

En síntesis, consideramos que el derecho fundamental a la protesta social podría constituirse como un derecho autónomo que guarda vinculación con los derechos de participación política, de reunión y a la libertad de expresión, pero que no se ve reflejado, sino de manera parcial, en ellos. Por tratarse de un derecho que descansa en la dignidad



humana y en el principio democrático, podría acceder a la constelación de derechos constitucionales a través del artículo 3° de la Constitución.

En este párrafo final, debemos hacer una breve digresión para señalar que el ejercicio argumentativo realizado en esta sección se circunscribe al terreno de la dogmática jurídica. Para que el derecho a la protesta social reciba un estatus constitucional como un derecho autónomo deberá ocurrir un proceso de reforma constitucional que lo incorpore explícitamente en nuestra carta fundamental o que el Tribunal Constitucional lo reconozca a través de su jurisprudencia, como lo hizo con el derecho a la verdad o al agua.

### **3.4 Garantías constitucionales para proteger el derecho de los ciudadanos a protestar: del recurso judicial efectivo al proceso constitucional**

En el Estado Constitucional, los principios de fuerza normativa de las disposiciones constitucionales, vigencia de los derechos fundamentales y supremacía de la Constitución, solo son posibles si es que las normas y derechos constitucionales son exigibles. Al haber una vinculatoriedad entre el Estado y los mandatos constitucionales, los ciudadanos deben tener la facultad de exigir acciones concretas para el cumplimiento de las normas contenidas en el texto constitucional; las que pueden consistir en exigir al Ejecutivo y al Legislativo que realicen y no transgredan el programa establecido en la Constitución, o en exigir a los órganos jurisdiccionales que protejan o restituyan aquellos derechos fundamentales que se han visto lesionados o amenazados.

Así, se hace esencial que existan mecanismos institucionales que permitan a los ciudadanos solicitar tutela judicial cuando se afecten negativamente sus derechos fundamentales. Debemos tener presente que los derechos fundamentales tienen un doble carácter, uno subjetivo -vinculado a la titularidad individual del derecho- y uno objetivo -relacionado al deber del Estado de mantener la vigencia de los derechos fundamentales-, lo que conlleva una especial necesidad de garantizar una protección plena y eficaz de los mismos (Hesse 1995: 127). Con tal finalidad es que nuestra Constitución ha establecido un conjunto de instrumentos destinados exclusivamente para el resguardo de los derechos fundamentales, nos referimos a los procesos constitucionales.

Habiendo establecido que la protesta social goza de una protección ius-fundamental, en la presente sección pasaremos a desarrollar aquellos procesos constitucionales que pueden ser iniciados por los ciudadanos para garantizar y reestablecer su derecho a protestar.

Antes de abocarnos a ello, es necesario realizar una advertencia. La existencia de una jurisdicción constitucional destinada específicamente a la protección de derechos fundamentales, no significa ni puede significar que los demás órganos jurisdiccionales estén dispensados de guardar una celosa observancia de los mandatos constitucionales. Todo ciudadano está obligado a respetar, cumplir y hacer valer la Constitución, según el artículo 38° de dicho texto. Con mayor razón, los jueces, por la naturaleza de su función en un Estado Constitucional, que es, sancionar o reparar aquellas violaciones a la ley y la Constitución, están sometidos a garantizar los derechos, bienes y principios constitucionales en todo tipo de procesos judiciales. Para realizar esta trascendental labor, los órganos jurisdiccionales deben servirse de medios como la interpretación conforme a la Constitución, el control difuso de constitucionalidad o el juicio de ponderación cuando el caso concreto lo amerite.

Volviendo a materia, la protección judicial específica de los derechos fundamentales es una garantía que encontramos en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos. El artículo 25° de la Convención Americana sobre Derechos afina y consolida todas las disposiciones sobre el tema de tratados anteriores, estableciendo que

*“toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúan en el ejercicio de sus funciones oficiales (...)”.*

Dicho artículo determina que los Estados tienen la obligación proveer un recurso efectivo para la tutela adecuada y eficaz de derechos fundamentales. El Sistema Interamericano ha sido pródigo en la dación de pronunciamientos, entre sentencias y observaciones consultivas, donde ha desarrollado extensamente la naturaleza y los alcances de este derecho. Dice la CorteIDH, que *“los recursos deben ser idóneos para proteger la situación jurídica infringida y capaces de producir el resultado para el que fueron concebidos”* (1988: pár. 64-65). Asimismo, agrega que *“no basta que los recursos existan formalmente, sino que los mismos deben dar resultados o respuestas a violaciones de derechos humanos, para que éstos puedan ser considerados efectivos”* (CorteIDH 2001b: pár. 111). El derecho al recurso efectivo comporta dos tipos de obligaciones a los Estados Partes, una normativa y otra empírica (Courtis 2006: 39). La normativa consiste en que el Estado debe diseñar e implementar un proceso judicial efectivo dentro de su entramado de normas que pueda ser invocado y activado por los ciudadanos para la defensa de sus derechos fundamentales. Mientras que la empírica tiene que ver con la capacidad real del recurso para producir resultados, no solo al final del proceso, sino también al inicio y durante el proceso, porque más allá de la existencia formal, pulcra e intelectualmente estimulante del recurso, interesa que sea útil a los ciudadanos a un nivel material o práctico. Ahora bien, los procesos judiciales que *“reúnen las características necesarias*

*para la tutela efectiva de los derechos fundamentales*” a nivel nacional son los procesos constitucionales (CorteIDH 2000b: pár. 165).

Siguiendo esa línea, en nuestro país, son los procesos constitucionales y la disciplina que los ordena normativamente, el Derecho Procesal Constitucional, los que tienen como funciones principales proteger los derechos fundamentales y realizar un control de constitucionalidad que permita poner freno al actuar vulneratorio, no solo de los particulares, sino también de los poderes públicos. Estos procesos deben apreciarse desde una consideración de que el derecho procesal constitucional no es sino la concreción del derecho constitucional (Häberle 2002); así, toma distancia de la ciencia del derecho procesal para nutrirse de la teoría constitucional y presentarse como una disciplina que goza de cierta autonomía. Hecho que se ve reflejado nítidamente en el artículo III del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, que establece un conjunto de principios de los procesos constitucionales dirigidos a garantizar la realización de los fines específicos de este tipo de procesos (principios de dirección judicial del proceso, gratuidad, elasticidad, suplencia de queja deficiente, etc.) (Castillo 2011). Estos principios hacen manifiesta la distinción con los procesos ordinarios, pues sirven para interpretar y adecuar las reglas procesales para cumplir los fines del proceso constitucional, rompiendo con *“los cánones del procesalismo ortodoxo”* (TC 2009: f. 8).

El artículo 200° de la Constitución dispone seis garantías constitucionales: acción de amparo, *habeas corpus*, *habeas data*, acción de inconstitucionalidad, acción popular y acción cumplimiento. A ellas debe sumarse el conflicto de competencias y atribuciones establecido en el inciso 3 del artículo 202° de nuestra carta constitucional. Será el tipo de vulneración a los derechos fundamentales o de infracción grave a la Constitución, lo que determinará qué proceso debe ser iniciado.

La principal amenaza contra la protesta social es su criminalización por parte del Estado. El fenómeno de la criminalización de la protesta está compuesto por una múltiple tipología de actos lesivos. De acuerdo a lo visto en nuestra investigación, identificamos tres garantías constitucionales que pueden ser utilizadas para salvaguardar y restituir el derecho de los ciudadanos a protestar: el *habeas corpus*, la acción de amparo y la acción de inconstitucionalidad.

### **3.4.1 Habeas corpus**

En primer lugar, las detenciones arbitrarias realizadas por la policía o recurrir al derecho penal para procesar a los protestantes, constituyen actos lesivos contra los que procede interponer un *habeas corpus*. Justamente esta garantía constitucional surgió, desde su creación alrededor del siglo XIII en el *Common Law*<sup>44</sup>, como un mecanismo para impedir

---

<sup>44</sup> Al respecto, dice Sagúes, *“en su origen histórico, surge como remedio contra la detención. Sin arresto, el*

que la autoridad abusando de su poder detenga arbitrariamente a los ciudadanos o haciéndose de la vía judicial restrinja irregularmente su libertad.

Históricamente el *habeas corpus* ha delimitado su campo de protección a la libertad individual; sin embargo, ha padecido diversas mutaciones en las que su ámbito de tutela se ha ampliado o reducido de manera estrepitosa (Landa 2011: 198 y ss). Por su parte, la Constitución peruana ha dispuesto en el inciso 1 de su artículo 200° que el *habeas corpus* procede contra aquella acción u omisión que vulnere o amenace la libertad individual o derechos constitucionales conexos. Así, nuestro *habeas corpus* no se restringe a la libertad individual, sino que también permite interponerse ante afectaciones negativas de otros derechos como el derecho a la vida, el derecho de residencia, la libertad de comunicación, la inviolabilidad del domicilio, el derecho al debido proceso y los demás consagrados en el artículo 25° del Código Procesal Constitucional. La razón para extender su campo de protección hacia estos derechos es que muchas veces en la vulneración de aquellos, hay una vulneración indirecta de la libertad individual; esta es la base del criterio de conexidad.

Ahora, debemos tener en cuenta que para que se active la respuesta jurisdiccional, vía el *habeas corpus*, la demanda debe que referirse a la afectación negativa de un derecho fundamental, como la libertad personal y/o los derechos conexos a ella. Esta afectación puede consistir en una vulneración o en una amenaza, siguiendo el criterio establecido en el artículo 2° del Código Procesal Constitucional. La vulneración propiamente dicha ocurre cuando el acto lesivo ya ha generado un daño que representa una violación continua de los derechos alegados. Por otro lado, una amenaza es una potencial afectación negativa, un acto lesivo que está por consumarse. Hay dos criterios que deben cumplirse cuando se alegue una amenaza al derecho, esta debe ser cierta e inminente. Que sea cierta tiene que ver con el grado de seguridad que se tiene de que el acto lesivo en efecto se producirá. Mientras que la inminencia tiene que ver con la proximidad temporal casi inmediata con que dicho acto sucederá.

El *habeas corpus* puede ser interpuesto ante un acto lesivo, por comisión u omisión, proveniente de cualquier autoridad, funcionario o persona, e incluso ante resoluciones judiciales, y cuenta con una serie de particularidades. Por ejemplo, este mecanismo de tutela procede a pesar de que exista otro medio de defensa judicial. No requiere que se cumpla el requisito de procedencia del cumplimiento de la vía previa que se le exige a otros procesos constitucionales, en virtud de la urgencia que representa la afectación negativa al derecho a la libertad individual. Es por esta razón que dicho proceso tiende a ser más flexible que los otros, prescindiendo de variadas formalidades procesales, siendo más célere y contando con prosecución oficiosa.

---

*hábeas corpus parecería no tener razón de ser, ya que es un remedio, precisamente, contra aprehensiones ilegales. Su meta natural, por lo demás estriba en disponer una libertad”* (1988: 143).



En el caso de la protesta contra el Régimen Laboral Juvenil se confirmaron al menos sesenta y siete detenciones a ciudadanos que participaron en las protestas. La detención policial sólo puede darse en virtud de un mandato de detención o si es que se configura un caso de flagrancia, en observancia del literal f del inciso 24 del artículo 2° de la Constitución. En ninguno de los sesenta y siete casos se pudo acreditar el cometimiento de un ilícito penal, razón por la cual, los fiscales a cargo ordenaron la liberación de los ciudadanos sin que se les realice imputación alguna. No habiéndose podido establecer la comisión de un delito no pudo existir la flagrancia, por lo que es admisible afirmar que dichas detenciones fueron arbitrarias. En esas circunstancias, los protestantes detenidos, cualquier interesado e incluso la Defensoría del Pueblo, estaban legitimados, según el artículo 26° del Código Procesal Constitucional, para interponer un *habeas corpus* solicitándole al órgano jurisdiccional la liberación inmediata de los detenidos.

El *habeas corpus* tiene un *numerus apertus* de modalidades. Para este caso consideramos aplicables dos, el *habeas corpus* reparador y el innovativo. Siguiendo la sentencia signada con el Exp. N° 2663-2003-HC, el *habeas corpus* reparador procede cuando se ha producido una privación arbitraria de la libertad física por parte de la policía y permite la reposición de la libertad de aquella persona indebidamente detenida. Por su parte, el *habeas corpus* innovativo procedería cuando la detención, y consiguiente violación de libertad personal, hubiera cesado y busca que estos actos irregulares no se vuelvan a producir. Esta modalidad es de suma relevancia en un caso como el de la protesta contra el Régimen Laboral Juvenil, pues sucedieron constantes acciones de protesta (entre marchas, piquetes y plantones) y la intervención jurisdiccional hubiera servido como una medida preventiva para evitar que la policía recurra a estas detenciones arbitrarias en cualquiera de las otras manifestaciones. Debemos agregar que el *habeas corpus* innovativo se lee conjuntamente con lo dispuesto por el artículo 1° del Código Procesal Constitucional, que establece que en caso se produzca el cese de la violación del derecho fundamental el juez deberá declarar fundada la demanda ordenando que el emplazado no vuelva a incurrir en estos actos. Asimismo, ambas modalidades deben tener presente el artículo 8° del mismo código, que impone al juez la obligación de remitir los actuados al Fiscal Penal si detecta una causa probable de comisión de un delito<sup>45</sup>.

De igual manera, una práctica común de criminalización de la protesta es encausar a través de un proceso penal a protestantes y sobre todo a dirigentes, líderes y activistas de derechos humanos reconocidos. Esto no ocurrió en la protesta contra el Régimen Laboral Juvenil. No obstante, cuando sea el caso de que en un proceso penal a

---

<sup>45</sup> En nuestro país no contamos con un tipo penal de delito de detención ilegal, como sí existe en España, por ejemplo; sin embargo, puede aplicarse la figura del delito de abuso de autoridad, dispuesto en el artículo 376° del Código Penal, por el cual el funcionario público abusa de sus atribuciones y comete un acto arbitrario que cause un perjuicio, será reprimido con una pena privativa de la libertad de no mayor de tres años.



protestantes no se garantice los derechos que componen el derecho fundamental al debido proceso (derecho de defensa, debida motivación, a la prueba, etc.), como por ejemplo, que el juez ignore la solicitud de control difuso o test de ponderación para hacer valer el derecho constitucionalmente protegido de los ciudadanos a protestar, entonces cabe interponer un *habeas corpus* traslativo. Esta modalidad procede cuando, en el marco de un proceso judicial que involucra la restricción o privación de la libertad, se vulnera gravemente el debido proceso y la tutela jurisdiccional efectiva y permite que se restituyan las garantías procesales básicas.

### 3.4.2 Acción de amparo

Por otra parte, la criminalización de la protesta social comporta actos como la represión violenta, la restricción en el uso del espacio público, el hostigamiento de activistas, la infiltración de policías no identificados en las protestas, entre otros. Todos ellos representaron actos lesivos que sucedieron durante la protesta contra el Régimen Laboral Juvenil y que eran pasibles de ser contrarrestados mediante un proceso de amparo.

La acción de amparo, que apareció por primera vez en la Constitución del Estado de Yucatán de 1841, hoy es un fenómeno globalizado, presente a lo largo de Iberoamérica con distintas denominaciones -mandamiento de seguridad en Brasil, recurso de protección en Chile o tutela jurídica en Colombia- y que viene expandiéndose progresivamente por Europa, África y Asia (Ferrer 2006: 46-49). En el Perú, fue la Constitución de 1979 la que incorporó el amparo como un proceso constitucional autónomo distinto del *habeas corpus*, pero que buscaba complementarlo protegiendo los demás derechos fundamentales que quedaban excluidos de su ámbito de tutela.

La Constitución peruana de 1993 conservó la acción de amparo en su artículo 200°; no obstante, fortaleció el sistema de garantías constitucionales incorporando el *habeas data* y la acción de cumplimiento. Aun así, la acción de amparo se mantuvo como el instrumento de tutela urgente de mayor alcance para la protección ius-fundamental. El amplio abanico de derechos que puede garantizar no se limita a los enumerados en el artículo 37° del Código Procesal Constitucional, sino que se extiende a todos los derechos protegidos por la Constitución -incluidos los implícitos-, únicamente se excluyen aquellos que son pasibles de ser tutelados por los demás procesos constitucionales.

Ahora bien, de modo similar al *habeas corpus*, la acción de amparo tiene una finalidad restitutoria, esta consiste en corregir la situación vulneratoria actual que lesiona o amenaza de manera cierta e inminente a un derecho fundamental para reestablecer su plena vigencia. En esa línea, coincidimos con Abad cuando señala que el objetivo de este proceso versa en “la restitución de las cosas, personas o derechos al estado, lugar o

*condición en que se encontraban antes del hecho (...). Se tiende, pues, a restaurar al perjudicado en su status anterior al acto lesivo, operación posible en algunos casos, pero imposible en otros”* (2004: 679). Así, el amparo ofrece la posibilidad de revertir las acciones u omisiones provenientes de particulares y autoridades que importen una afectación negativa a los derechos fundamentales, inclusive resoluciones judiciales o normas legales de naturaleza autoaplicativa. Pues bien, hay circunstancias en las que no será posible revertir la vulneración del derecho fundamental, cuando esto ocurra el juez constitucional deberá evaluar la factibilidad de la restitución y si determina que la violación es irreparable podrá tomar las medidas necesarias para que no vuelvan a repetirse los mismos agravios o unos que sean sustancialmente homogéneos.

En la protesta contra el Régimen Laboral Juvenil se presenciaron un conjunto de actos lesivos que vulneraron y amenazaron los derechos fundamentales a la participación política, a la libertad de expresión y de reunión, derechos que extienden su ámbito de protección ius-fundamentales sobre la protesta social. Por ejemplo, cuando el titular del interior, Daniel Urresti, estableció restricciones para concentrar en Campo de Marte y condiciones para participar en la marcha, que constituyen acciones sociales desplegadas en el espacio público que guardan un alto contenido expresivo, se concretó una amenaza cierta e inminente contra los derechos fundamentales de reunión y de libertad de expresión de los protestantes. De igual modo, atendiendo a los métodos de represión violenta de la policía contra los protestantes que, prescindiendo de cualquier intención de generar violencia, decidieron marchar por las calles de Lima para expresar su rechazo sobre un asunto público de corte legislativo e influenciar en las decisiones del Estado, se puede constatar una violación al contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental a la participación política.

A diferencia de los casos donde el acto lesivo constituye una amenaza cierta e inminente capaz de ser enfrentada oportunamente mediante una demanda de amparo, cuando hablamos de lesiones o vulneraciones a derechos fundamentales el factor temporal puede representar un problema.

Como hemos visto, algunos de actos lesivos ocurrieron en momentos puntuales de las acciones de protesta; por tal motivo, se podría argumentar que, tras finalizar la marcha, la concentración o el piquete, ha cesado la vulneración y sería imposible retrotraer las cosas al estado previo a la violación del derecho fundamental. En consecuencia, cuando se trate de una lesión o vulneración efectiva se configuraría una falta de interés para obrar de los demandantes, quienes no podrían reclamar la restitución de su derecho por haber devenido en irreparable.

En principio, no debemos olvidar que el artículo 1° del Código Procesal Constitucional habilita a que si, antes de que cese el agravio, los protestantes han presentado su

demanda de amparo, entonces, el juez tendrá que darle trámite a la misma y ejercer una tutela preventiva para evitar que el Ministerio del Interior reincida en los actos lesivos que motivaron la demanda y se dispense a los protestantes de tener que transitar por un nuevo proceso para obtener una tutela jurisdiccional efectiva en caso vuelvan a ocurrir. Sin embargo, la naturaleza de los agravios conduce inexorablemente a que la demanda de amparo sea presentada una vez que el agravio ya ha sido consumado y la acción de protesta ha finalizado.

Para sortear esta contingencia, debemos atender a la naturaleza de la protesta contra el Régimen Laboral Juvenil. En este caso, las diversas acciones colectivas, entre ellas, las marchas, las concentraciones, los piquetes y los plantones, estaban indisolublemente asociadas formando un evento unitario. Las acciones acontecidas entre los meses de diciembre de 2014 y enero de 2015 no configuraron hechos desvinculados, dispersos, singulares o extraños entre sí. Por el contrario, fueron acciones coordinadas que se desplegaron intencionalmente sobre el espacio público para exigir al Estado la derogación de la Ley N° 30288. Bajo una sola consigna, un sector importante de la ciudadanía se autoorganizó y autoconvocó recurriendo a un repertorio de acciones colectivas para expresar sus demandas por el tiempo necesario para garantizar el éxito de su protesta. Esta constancia y coherencia entre las manifestaciones puede verse con nitidez si atendemos al hecho de que fue la inminencia de una quinta marcha lo que llevó al presidente Ollanta Humala a convocar una sesión extraordinaria del Pleno del Congreso para debatir la norma y que una vez derogada la norma cesaron las acciones de protesta. En definitiva, a nuestro criterio todas las acciones colectivas ejercidas por la ciudadanía para influir en el poder público, respecto a la norma cuestionada, constituyeron un fenómeno unitario y complejo de protesta social contra el Régimen Laboral Juvenil.

En tal orden de cosas, si consideramos que la protesta social contra el Régimen Laboral Juvenil estaba compuesta por todas las acciones colectivas de la ciudadanía dirigidas a expresar su rechazo a la Ley N° 30288 y a influir al Estado para que proceda a derogarla, podemos afirmar que un acto lesivo ejecutado en una acción de protesta, una marcha, por ejemplo, comporta una vulneración a la protesta social y a los derechos fundamentales que la protegen. Mientras se mantenga vigente la protesta social -esto es, hasta que se influya efectivamente en la política pública o cesen por completo las acciones de protesta-, actos agraviantes como la restricción injustificada del uso del espacio público y otros que denoten una criminalización de la protesta son pasibles de ser sometidos a un proceso de amparo.

Finalmente, debemos agregar que si el juez constitucional concluye que se ha producido una vulneración de los derechos fundamentales de reunión o de libertad de expresión en el marco de una protesta social, en observancia del artículo 8° del Código Procesal Civil, deberá correr traslado a fiscal correspondiente sobre la posible comisión de un delito,

sea de prohibición de reunión pública lícita por funcionario público o de violación de la libertad de expresión, tipificados respectivamente en los artículos 167° y 169° del Código Penal.

### **3.4.3 Acción de inconstitucionalidad**

Por último, una expresión de la criminalización de la protesta social consiste en la expedición de normas que permitan el uso desproporcionado de la fuerza para contextos de protesta y que eleven las penas para delitos vinculados a las acciones de protesta. La vía para enfrentar la incorporación de normas dentro del ordenamiento jurídico que vulneren a la protesta social, actividad que goza de una protección ius-fundamental, es la acción de inconstitucionalidad.

El proceso de inconstitucionalidad es el mecanismo que habilita al Tribunal Constitucional a realizar un control concentrado o abstracto de constitucionalidad de las normas con rango de ley que contravengan la Constitución y los derechos, bienes y principios constitucionales que en ella subyacen. Sin embargo, considerando la presunción de constitucionalidad de las leyes aprobadas por la autoridad competente siguiendo el procedimiento establecido en el momento oportuno, el examen de constitucionalidad deberá ejecutarse buscando una interpretación de la norma que sea conforme con la Constitución para evitar su nulidad.

El artículo 203° de la Constitución dispone que la legitimidad para obrar activa para interponer la acción de inconstitucionalidad recae en el presidente de la república, el fiscal de la nación, el defensor del pueblo, veinticinco por ciento del número legal de congresistas, cinco mil ciudadanos, los colegios profesionales y los gobernadores regionales. De tal modo, cuando sea el caso que se emita una norma jurídica que impida el ejercicio de este derecho o que forme parte de un complejo normativo que socave la capacidad de la ciudadanía de recurrir a la protesta social, los mencionados sujetos estarán legitimados para iniciar un proceso de inconstitucionalidad a fin de que, una vez comprobada su transgresión constitucional, sea expulsada del ordenamiento jurídico.

## CONCLUSIONES

Luego del largo trayecto realizado hasta este punto, podemos constatar que en nuestro país la protesta social evoca tensiones no resueltas, al encontrarse liada entre la criminalización ejercida por el Estado y el uso democratizador que le dan los ciudadanos. En ese sentido, concluimos lo siguiente:

1. Con la finalidad de comprender el fundamento democrático de la protesta social, empezamos nuestra investigación trazando, desde la teoría de la democracia, la línea evolutiva de los conceptos de participación y la representación política. Ello nos permitió entender a la democracia como un fenómeno político que nació con la incorporación de la ciudadanía en el gobierno de los asuntos públicos. Posteriormente, la consolidación de la democracia significó el paso de un sistema político basado en la participación a uno basado en la representación. Así, la participación se redujo a su mínima expresión, restringiéndola al voto ocasional para designar a una élite de representantes que se hiciera cargo del gobierno. Este y otros arreglos institucionales de corte representativo permitieron que sea posible la democracia en países con un gran volumen poblacional y extensos territorios.
2. Sin embargo, diversos acontecimientos en la dinámica política y social de los Estados llevaron a que las democracias modernas caigan en lo que se conoce como una “crisis de la representatividad”. Esta crisis se vio signada por la independencia absoluta de los representantes respecto a los ciudadanos, la exclusión de las minorías vulnerables, la aparición de *outsiders*, la desconfianza y desinformación de los ciudadanos sobre la política, y el colapso de un sistema de partidos políticos caracterizado por el transfuguismo, los “vientres de alquiler”, una insensibilidad a la ciudadanía y una patente susceptibilidad a la presión de los grupos de interés. El resultado es un lazo representativo deteriorado entre la élite política y los ciudadanos y una debilidad manifiesta del poder democrático.
3. Para superar este entrampamiento, recurrimos a una comprensión procesal de la democracia, desarrollada principalmente por Charles Tilly (2010). Así, pudimos concebir a esta forma de gobierno más allá de las instituciones representativas y admitir como parte del funcionamiento de una democracia a los diversos mecanismos formales e informales que permiten a los ciudadanos trasladar sus demandas al Estado para que este actúe de conformidad con ellas. Este modelo no sólo representa una innovación en la teoría de la democracia, que entra en un diálogo directo con autores como Dominique Rousseau (1995) e Isidoro Cheresky (2015), sino que compagina con el funcionamiento de nuestro propio sistema



democrático peruano, que sin ubicarse dentro de un modelo de democracia directa o participativa, acepta de manera complementaria y funcional mecanismos representativos y participativos institucionales y no institucionales.

Y es que el programa de la comprensión procesal de la democracia, gracias a que utiliza variables como el nivel de protección, igualdad, amplitud y vinculatoriedad mutua de las consultas, permite observar los diferentes movimientos -de democratización o desdemocratización del régimen político- en las interacciones que ocurren de manera continua y permanente entre los ciudadanos y el Estado, sin tener que esperar al evento electoral o el cumplimiento de mecanismos de democracia participativa para evaluar si estamos ante una democracia o no.

Si nos ceñimos a concepciones de democracia como la procedimentalista, la sustantivista -que parte de ciertas condiciones y capacidades humanas satisfechas- o incluso la legal -que determina la existencia de la democracia de acuerdo a disposiciones jurídicas-, no podríamos fundamentar que la protesta social tenga una base democrática. La ventaja que ofrece la concepción procesal es que permite leer todas las interacciones entre los ciudadanos y el Estado relativas al uso del poder público, entre ellas la protesta social, como eventos (y oportunidades) que determinan si el régimen se democratiza o se desdemocratiza. En tal orden de cosas, entender la democracia como un fenómeno dinámico y en continuo movimiento, donde se revalida constantemente la actuación y legitimidad de la autoridad, abre la posibilidad de incorporar una variedad de medios de participación política que garanticen que el Estado actúe de conformidad con las demandas de la ciudadanía y, con ello, se produzca la democratización del régimen político.

4. Se produce así una revalorización y resignificación de la participación política para comprenderla como las acciones individuales o colectivas, de apoyo o de presión mediante las cuales una o varias personas intentan incidir en las decisiones acerca del tipo de gobierno que debe regir una sociedad, la manera cómo se dirige el Estado o las decisiones del gobierno que afectan a una comunidad. Esta definición amplia de participación no entra en conflicto con la representación, sino que se concilian en tanto medios que permiten la incidencia directa e indirecta de la ciudadanía en la actuación del Estado.
5. La protesta social constituye un mecanismo de participación política por cuanto fue definida como las acciones colectivas por medio de las cuales se hacen demandas a fin de influenciar en las decisiones del Estado y otros destinatarios de la protesta. En esta parte, fue importante desarrollar algunos elementos característicos de la protesta social como la idea de los repertorios de acción de protesta, la cuestión

del surgimiento de la violencia y los efectos que la protesta tiene sobre los propios manifestantes.

Al examinar conjuntamente todos estos planteamientos, podemos reconocer que bajo la comprensión procesal de la democracia, la protesta social tiene un fundamento y una raíz marcadamente democrática en la medida que representa un mecanismo no institucional de participación política que permite a los ciudadanos incidir en el gobierno de los asuntos públicos mediante la presión popular y, en consecuencia, contribuye a la democratización del régimen político al servir como catalizador para que el Estado actúe de conformidad con las demandas de la ciudadanía.

6. A través del análisis pormenorizado de la protesta contra el Régimen Laboral Juvenil pudimos confirmar nítidamente como la protesta social fue una herramienta para la democratización que permitió a los manifestantes expresar sus demandas buscando incidir en la política pública y que consiguió que el Estado actuara en consonancia con dichas demandas. Para comprender toda la dimensión del fenómeno de la protesta social en el caso del Régimen Laboral Juvenil fue necesario atender al contexto social y político en el que se originó.
7. Vimos, pues, que en el Perú se vive una crisis de la representatividad y un malestar democrático que ha tenido dos consecuencias catastróficas para nuestro régimen político. La primera consiste en que, al ser nula la representatividad, las organizaciones representativas tradicionales como los partidos políticos han dejado de ser un vehículo para trasladar las demandas, intereses y necesidades que existen en la sociedad al plano político-estatal. La segunda es que prevalece entre los ciudadanos una desconfianza hacia las instituciones representativas que repercute en la legitimidad del Estado, al no contar con el apoyo y respaldo de la ciudadanía en sus acciones y políticas públicas. La protesta social se inscribió, pues, en un escenario político resquebrajado donde un abismo separaba a la sociedad civil de la sociedad política.
8. Ahora bien, en este punto consideramos pertinente leer la protesta contra el Régimen Laboral Juvenil en clave con las manifestaciones que fueron un antecedente directo. Esto nos permitió vislumbrar como, en un contexto de crisis de la representatividad, la sociedad peruana ha venido apelando a la protesta social como un medio, válido y socialmente aceptado, para incidir en la política pública. Aunque no se pueda decir que el uso de la protesta social ha sacado a nuestra democracia del estado crítico en el que se encuentra, sí se puede observar que ha constituido una alternativa para la participación de la ciudadanía en la esfera política ante el vacío dejado por los partidos políticos.

9. A partir de la observación directa, los testimonios de actores participantes y las noticias de medios de comunicación, procedimos a reconstruir el acontecimiento. La protesta contra el Régimen Laboral Juvenil estuvo compuesta de cinco multitudinarias marchas, plantones, concentraciones y numerosos piquetes; todas ellas, acciones de protesta realizadas a nivel local, regional y nacional que se ejecutaron entre los meses de diciembre de 2014 y enero de 2015. El análisis nos permitió comprobar que la protesta social constituyó una forma de participación política, que sirvió para que los ciudadanos peruanos pudieran incidir en la política pública, específicamente en el marco regulatorio del trabajo que afectaba a un sector vulnerable de la sociedad peruana, los jóvenes entre 18 y 24 años en situación de desempleo o empleo precario. La indignación y el rechazo frente al Régimen Laboral Juvenil llevaron a que la ciudadanía, especialmente los jóvenes, recurra a la autoconvocatoria y autoorganización para coordinar y sostener las acciones de protesta por casi dos meses. La pasividad de la élite política y el vacío que dejó fue ocupado por ciudadanos que se transformaron en actores sociales.
10. Encontramos que las múltiples acciones de protesta consiguieron trasladarle al Estado, particularmente al Congreso y al Ejecutivo, el desacuerdo generalizado de la población hacia el Régimen Laboral Juvenil. Fue la persistencia, la constancia y la masividad lo que propició a que el Estado oiga los reclamos de la ciudadanía y ceda ante la presión popular adecuando sus actos a la voluntad ciudadana. Es un hecho significativo que la protesta social haya logrado que el Congreso dé marcha atrás sobre una norma -la Ley N° 30288- que había sido promovida por el Ejecutivo, aprobada mayoritariamente en doble votación por el Congreso y defendida con ferocidad por funcionarios y autoridades. Y que, por si fuera poco, se encuadra en una política de “flexibilización del trabajo” que lleva décadas avanzando en el Perú como una fuerza indetenible.
11. A pesar de que finalmente el Estado terminó por adecuar su conducta a las demandas de la ciudadanía, su respuesta inicial fue la de debilitar la protesta a fin de neutralizarla. Con ese objetivo, el Estado apeló a una serie de medidas como la represión violenta, el hostigamiento a activistas, la infiltración de policías encubiertos y no identificados, la restricción en el uso del espacio público, la judicialización de la protesta y las detenciones arbitrarias de manifestantes. Todas estas medidas configuraron graves episodios de criminalización de la protesta social, ejecutada principalmente por el Ministerio del Interior. Así, pudimos apreciar como, si bien la protesta social es utilizada por los ciudadanos como un mecanismo para la democratización del régimen político, desde el Estado existe una política de criminalización de la protesta que vulnera su ejercicio, restringiendo o eliminando la posibilidad de que los ciudadanos puedan recurrir a ella.

12. Frente a la amenaza inminente que conforman las acciones criminalizadoras del Estado, fue posible desarrollar una configuración constitucional que permita el cuidado y tutela de la protesta social en su condición de herramienta de democratización del régimen político. El ejercicio dogmático se sirvió de la experiencia de la protesta contra el Régimen Laboral Juvenil para identificar tres derechos constitucionales que extienden su ámbito de protección ius-fundamental sobre la protesta social: el derecho fundamental de participación política, el derecho fundamental de reunión y el derecho fundamental a la libertad de expresión. Entendemos que al no haber un derecho fundamental autónomo a la protesta social debemos apelar a estos derechos para brindar un resguardo constitucional a una actividad de alta relevancia en nuestra sociedad. Ahora bien, producto de la investigación realizada estimamos que podría extenderse la constelación de derechos fundamentales que permitan la protección de la protesta social. De manera tentativa, consideramos que los derechos fundamentales de asociación, de libre desarrollo de la personalidad e incluso de libertad de consciencia, podrían representar nuevas vetas a explorar en futuras investigaciones.
13. Por otro lado, esbozamos los primeros pasos de una argumentación dirigida a justificar la configuración de un derecho fundamental autónomo de la protesta social. La fundamentación de este nuevo derecho se apoya en el artículo 3° de la Constitución y toma forma a partir de la vinculación directa que guarda con la dignidad del hombre y el Estado democrático de derecho. El reconocimiento explícito del estatus constitucional de la protesta facilitaría sobremanera que, dentro de nuestro orden social, cultural y legal, los ciudadanos, jueces, funcionarios y *policymakers* adquieran consciencia del verdadero valor de la protesta a fin de garantizar su pleno ejercicio, o por lo menos desincentivarlos de realizar actos que puedan perjudicarla.
14. Finalmente, analizando los episodios de criminalización evidenciados en la protesta contra el Régimen Laboral Juvenil, establecimos los mecanismos judiciales que podían, y debían, ser activados ante los actos lesivos que amenazaron y vulneraron el ejercicio de la protesta social. A nuestro parecer, el *habeas corpus* y la acción de amparo constituyen las garantías constitucionales principales que permiten contrarrestar la lesión de los derechos que protegen la protesta social. Por otro lado, aunque no era aplicable a los episodios de criminalización observados en el caso estudiado, vemos plausible una situación en la que se emita una norma que transgreda los derechos constitucionales que amparan a la protesta, en esos casos será necesario iniciar un proceso de inconstitucionalidad en el Tribunal Constitucional.

15. En el plano teórico, nos quedamos con algunas conclusiones relevantes. En primer lugar, la comprensión procesal de la democracia demostró ser una propuesta teórica útil para explicar el funcionamiento de la democracia sin tener que restringirnos al evento electoral o a los mecanismos participativos que se puedan implementar dentro de la estructura del Estado. Ello nos permitió interpretar los acontecimientos cotidianos como elementos que afectan el destino de nuestro sistema democrático, produciendo la democratización o desdemocratización del régimen político. Esta forma de entender la democracia se aleja de una lectura binaria que solo ve dos extremos sin percatarse del inmenso espectro que existe entre un régimen plenamente democrático y otro no democrático. Y ofrece la ventaja de concebir a los regímenes políticos en un continuo proceso de cambio a partir de la naturaleza de las interacciones entre los ciudadanos y el Estado. En nuestra investigación, se logró aplicar con éxito esta propuesta teórica para analizar una serie de interacciones entre los ciudadanos y el Estado en el marco de la protesta contra el Régimen Laboral Juvenil y determinar que la protesta social había servido como un vehículo para la democratización y la criminalización de la protesta como una expresión de desdemocratización del régimen político.

En segundo lugar, estimamos que la fundamentación democrática de la protesta social basada en la comprensión procesal de la democracia ofrece un panorama más realista que el de los enfoques dialógicos o deliberativos. Esto fue evidenciado en el caso de la protesta contra el Régimen Laboral Juvenil, donde las acciones de protesta no se limitaron a expresar un punto de vista o presentar una postura en la arena pública, en ese supuesto hubiera bastado una sola acción de protesta para exponer una posición respecto a la derogación de la Ley N° 30288. Por el contrario, la protesta contra el Régimen Laboral Juvenil se constituyó de múltiples acciones de protesta dirigidas a modificar la política pública, para ello hubo en efecto una expresión de demandas, pero la finalidad principal de la protesta fue siempre que el Estado adecúe sus decisiones de conformidad a estas demandas y los ciudadanos no pretendían detener las acciones de protesta hasta que se logre este objetivo; hecho que encaja de manera precisa en una comprensión procesal de la democracia.

En tercer lugar, en lo que se refiere a la configuración constitucional, debemos indicar que tanto desde la academia como en los organismos internacionales predomina la idea de que la protesta social se sostiene principalmente en los derechos fundamentales de libertad de expresión y de reunión. No obstante, la investigación realizada demuestra que la protesta social se apoya principalmente en el derecho fundamental a la participación política al constituir un mecanismo no



institucional para que la gente pueda participar en los procesos de decisión sobre los asuntos públicos.

16. En lo que se refiere al ámbito práctico, confiamos que la configuración constitucional de la protesta social desarrollada, no sólo servirá como una guía que muestre un nuevo escenario de posibilidades ante los casos de criminalización de la protesta, sino que permitirá reforzar la argumentación que desplieguen los interesados para la defensa efectiva de la protesta social en sede judicial.

Para cerrar el presente trabajo, consideramos cumplido el objetivo de nuestra tesis al haber demostrado, a partir de la experiencia de la protesta contra el Régimen Laboral Juvenil, que, en nuestro país, la protesta social constituye una herramienta jurídicamente viable para la democratización del régimen político. Esto si bien ofrece una mirada esperanzadora de los protestantes como agentes de la democracia, también impone una responsabilidad sobre los ciudadanos, toda vez que al quedar libres del confinamiento que representaba la participación ceñida al voto, estamos obligados a salir de nuestra condición de pasivos espectadores y, con ello, volvernos guardianes del sistema democrático. En igual medida, debemos mantenernos firmes y no ceder un solo milímetro a la criminalización de la protesta, de lo contrario quedaríamos privados de una voz que nos permite intervenir en el espacio público como creadores de la vida en común.



## BIBLIOGRAFÍA

ABAD, Samuel

2004 *El proceso constitucional de amparo. Derecho Procesal Constitucional. Tomo II.* Lima: Jurista Editores.

ABAL, Juan

2004 *La muerte y resurrección de la representación política.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

ABELLÁN, Joaquín

2003 “Los retos del multiculturalismo para el Estado moderno”. En BADILLO, Pablo (coordinador). *Pluralismo, tolerancia, multiculturalismo. Reflexiones para un mundo plural.* Madrid: Akal.

ALEXY, Robert

1997 *Teoría de los derechos fundamentales.* Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

ANDUIZA, Eva y Agusti BOSCH

2004 *Comportamiento político y electoral.* Barcelona: Ariel.

ARDITO, Wilfredo, Rocío PEÑAFIEL y Katya PINEDO

2007 *Serios peligros para los derechos humanos. Los 11 decretos del gobierno de Alan García.* Documento de Trabajo elaborado para APRODEH. Consulta: 12 de septiembre de 2018.

[http://www.verdadyreconciliacionperu.com/admin/files/articulos/1049\\_digitalizacion.pdf](http://www.verdadyreconciliacionperu.com/admin/files/articulos/1049_digitalizacion.pdf)

ARENDT, Hannah

2005 *La condición humana.* Barcelona: Páidos.

ARISTÓTELES

1988 *Política.* Madrid: Gredos.

ARTESE, Matías

2013 *Cortes de ruta y represión: la justificación ideológica de la violencia política entre 1996 y 2002.* Buenos Aires: Eudeba.

AVRITZER, Leonardo

2004 “Modelos de deliberación democrática: un análisis del presupuesto participativo en Brasil”. En DE SOUSA, Boaventura (coordinador). *Democratizar la democracia.* México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

BAIOCCHI, Gianpaolo

2005 *Militants and citizens: The politics of participatory democracy in Porto Alegre*. Stanford: Stanford University Press.

BALIBAR, Étienne

2014 *Equaliberty*. Durham: Duke University Press.

BARBER, Benjamin

2003 *Strong democracy*. California: University of California Press.

BARNES, Samuel y Max KAASE

1979 *Political Action: Mass participation in five western democracies*. California: Sage Publications.

BARRAL, Noelia

2012 "Interpelaciones a la democracia argentina de fines del Siglo XX: nuevas formas de protesta y movimientos sociales". *6to Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. 12, 13 y 14 de junio de 2012. FLACSO. Consultado: 23 de noviembre de 2018.

[http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1342795807.4e8b2031d796f\\_Nuevos\\_movimientos\\_sociales.pdf](http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1342795807.4e8b2031d796f_Nuevos_movimientos_sociales.pdf)

BAYONA, Bernardo

2006 "La paz en la teoría política de Marsilio de Padua". *Contrastes, Revista Internacional de Filosofía*. Málaga, Volumen 11, pp. 45-63.

BENÉITEZ, María

2004 *La ciudadanía en la teoría política contemporánea: modelos propuestos y su debate*. Tesis de Doctorado. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Consulta: 18 de junio de 2018.

<https://eprints.ucm.es/5345/1/T27700.pdf>

BERTONI, Eduardo (compilador)

2010 *¿Es legítima la criminalización de la protesta social?: derecho penal y libertad de expresión en América Latina*. Buenos Aires: Universidad de Palermo.

BOBBIO, Norberto

2001 *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. Segunda edición. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

CALAPAQUI, Karla

2016 *Criminalización de la protesta. Las víctimas de la persecución correísta 2007-2015*. Quito: Focus Editores.

CASQUETE, Jesús

2006 “The Power of Demonstrations”. *Social Movement Studies*. Volumen 5, número 1, pp. 45-60.

CASTILLO, Luis

2011 “Procesos constitucionales y principios procesales”. En MARTÍNEZ, Manuel (editor). *Procesos constitucionales y principios procesales*. Pp. 107-131. Lima: Ediciones Legales.

CATHOLIC INTERNATIONAL COOPERATION FOR DEVELOPMENT AND SOLIDARITY - CIDSE

2011 *La criminalización de la protesta social en torno a la industria extractiva en América Latina*. Informe. Consulta: 24 de octubre de 2018

[http://www.cidse.org/content/publications/business-a-human-rights/extractive-industries-inlatin-america/criminalisation\\_social\\_protest\\_latin\\_america.html](http://www.cidse.org/content/publications/business-a-human-rights/extractive-industries-inlatin-america/criminalisation_social_protest_latin_america.html)

CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES - CELS

2016 *Los Estados latinoamericanos frente a la protesta social*. Buenos Aires: CELS.

2003 *El Estado frente a la protesta social 1996-2002*. Buenos Aires: Siglo XXI.

CHERESKY, Isidoro

2015 *El nuevo rostro de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

2003 “Las elecciones nacionales de 1999 y 2001: Fluctuación del voto, debilitamiento de la Cohesión Partidaria y crisis de representación”. En CHERESKY, Isidoro y Jean-Michel BLANQUER (editores). *De la ilusión reformista al descontento ciudadano: Las elecciones en Argentina 1999-2001*. Rosario: Homo Sapies Ediciones.

CICERÓN, Marco Tulio

1991 *Sobre la República*. Madrid: Gredos.

COMISIÓN DE TRABAJO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2014 *Dictamen recaído en el proyecto de ley 3942-2014-PE que recomienda la aprobación de la Ley que promueve el acceso de jóvenes al mercado laboral y a la protección social*. Lima.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

2010 *Agenda hemisférica para la defensa de la libertad de expresion de la Relatoría Especial para la libertad de expresión*.

2005 *Informe Anual de la Relatoría Especial para la libertad de expresion*.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

2001a *Caso Olmedo Bustos y otros (“La última tentación de Cristo”)*. Emitida el 5 de febrero de 2001.

2001b *Caso de la Comunidad Mayagna Awas Tingni*. Emitida el 31 de agosto de 2001.

2000 *Caso Cantoral Benavides*. Emitida el 18 de agosto de 2000.

1988 *Caso Velásquez Rodríguez*. Emitida el 29 de julio de 1988.

CORTEZ, Edgar

2008 "Criminalización de la protesta social en México". *El cotidiano*. México D.F., volumen 23, número 150, pp. 73-76.

COURTIS, Christian

2006 "El derecho a un recurso rápido, sencillo y efectivo frente a afectaciones colectivas de derechos humanos". *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*. Número 5, pp. 33-65.

DACOMBE, Rod

2018 *Rethinking civic participation in democratic theory and practice*. Londres: Palgrave Macmillan.

DAHL, Robert

2013 *La Poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos Editorial.

2004 "La democracia". *PostData*. Buenos Aires, volumen 10, pp. 11- 55. Consulta: 27 de abril de 2018.

<http://sociologiapolitica.sociales.uba.ar/files/2013/09/Dahl-POstdata.pdf>

DE PADUA, Marsilio

1989 *El Defensor de la Paz*. Madrid: Tecnos Editorial.

DE SOUSA, Boaventura

2004 "Introducción". En DE SOUSA, Boaventura (editor). *Democratizar la democracia: Los caminos de la democracia participativa*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

DELGADO-GUEMBES, César

2000 "Transfuguismo y crisis postelectoral en el proceso de reinstitucionalización democrática". *Revista Derecho PUCP*. Lima, número 53, pp. 89-132.

DELLA PORTA, Donatella

2008 "Eventful protest, global conflicts" Ponencia presentada en *The Conference of the Nordic Sociological Association*. Nordic Sociological Association. Aahrus, Agosto 2008. Consulta: 29 de agosto de 2018.

[https://www.bc.edu/content/dam/files/schools/cas\\_sites/sociology/pdf/EventfulProtest.pdf](https://www.bc.edu/content/dam/files/schools/cas_sites/sociology/pdf/EventfulProtest.pdf)



DURAND, Francisco

2012 “El debate sobre la captura del Estado peruano”. En TOCHE, Eduardo (compilador). *Perú hoy. La gran continuidad*. Lima: DESCO. Pp. 19-45.

2005 *La mano invisible en el Estado. Efectos del neoliberalismo en el empresariado y en la política*. Lima: Fundación Friederich Elbert.

DUVERGER, Maurice

2012 *Los partidos políticos*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

DWORKIN, Ronald

2002 *Los derechos en serio*. Barcelona: Ariel.

EISINGER, Peter

1973 “The Conditions of Protest Behavior in American Cities”. *The American Political Science Review*. Volumen 67, número 1, pp. 11-28.

FAJARDO, Luz

2009 “A propósito de la comunicación verbal”. *Forma y Función*. Volumen 22, número 2, pp. 121-142.

FAVRE, Pierre

2007 “Les manifestations de rue entre espace privé et espaces publics”. En FAVRE, Pierre et al. (editores). *L’atelier du politiste. Théories, action, représentations*. París: La Découverte.

FERRAJOLI, Luigi

2011 *Poderes Salvajes. La crisis de la democracia constitucional*. Madrid: Trotta.

FERRER, Eduardo

2006 “El amparo iberoamericano”. *Estudios Constitucionales*. Volumen 4, número 2, pp. 39-65.

FILLIEULE, Olivier y Danielle TARTAKOWSKY

2015 *La manifestación*. Buenos Aires: Siglo XXI.

FILLIEULE, Olivier

1997 *Stratégies de la rue*. Paris: Presses de Sciences Po.

FON FILHO, Aton

2008 “Brasil: Criminalización de los movimientos sociales: democracia y represión de los derechos humanos”. En BUHL, Kathrin y Claudia KOROL (organizadoras). *Criminalización de la protesta y de los movimientos sociales*. Pp. 75-107. Sao Paulo: Instituto Rosa Luxemburgo, Rede Social.

GALLEGO, Julián

1996 "Aristóteles, la ciudad-estado y la Asamblea democrática. Reflexiones en torno al libro III de la Política". *Gerión*. Madrid, Número 14, pp. 143-182.

GAMARRA, Ronald

2010 "Libertad de expresión y criminalización de la protesta social". En BERTONI, Eduardo (compilador). *¿Es legítima la criminalización de la protesta social?: derecho penal y libertad de expresión en América Latina*. Buenos Aires: Universidad de Palermo. Pp. 183-208.

GAMERO, Julio

2010 "Comentarios al Decreto Legislativo 1086, Ley de Promoción de la Competividad, Formalización y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y del Acceso al Empleo Decente". *Foro Jurídico*. Lima, número 10, pp. 259-270.

2007 "Precarización y empleo formal". *Coyuntura. Análisis económico y social de actualidad*. Lima, año 3, número 14, pp. 12-16.

GAMSON, William

1990 *The Strategy of Social Protest*. Segunda edición. Belmont: Wadsworth Publishing.

GASTIL, John

1993 *Democracy in small groups: Participation, decision making and communication*. Filadelfia: New Society Publishers.

GARGARELLA, Roberto

2015 *Carta abierta sobre la intolerancia: Apuntes sobre derecho y protesta*. Segunda edición. Buenos Aires: Siglo XXI.

2008 "Un diálogo sobre la ley y la protesta social". *Revista Derecho PUCP*. Lima, número 61, pp. 19-50.

2005 *El derecho a la protesta: el primer derecho*. Buenos Aires: Ad-Hoc.

1999 *Derecho y grupos desaventajados*. Barcelona: Gedisa.

1997 *Crisis de la representación política*. México D.F.: Fontamara.

GEWIRTH, Alan

1980 "Introduction". En OF PADUA, Marsilius. *Defensor Pacis*. Toronto: University of Toronto Press.

GOFFMAN, Erving

1969 *Strategic Interaction*. Filadelfia: University of Pennsylvania Press.

GONZALES, Alexandra

2018 *El derecho a la protesta social*. Bogotá: Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos.

GONZALES, Gorki

2009 *Los jueces: Carrera judicial y cultura jurídica*. Lima: Palestra.

GOOD, Curtis

2012 "The Dismissal of Ralph Turner: A historical case study of events at the University of Pittsburgh". *AAUP Journal of Academic Freedom*. Volumen tres. Consulta: 5 de julio de 2018.

<https://www.aaup.org/sites/default/files/Good.pdf>

GOODWIN, Jeff, James JASPERS y Francesca POLLETA

2001 *Passionate Politics. Emotions and Social Movements*. Chicago: University of Chicago.

GROMPONE, Romeo, Rodrigo BARRENECHEA y Javier TORRES

2008 *Las bases del gobierno local en el Perú. Territorio, autonomía y representación en municipalidades rurales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

GROMPONE, Romeo

1996 "Representación política, partidos y escenarios futuros". *Revista Socialismo y Participación*. Lima, número 73, pp. 11-18.

GUAMÁN, Adoración y Raúl LORENTE

2015 "Precarización laboral y beneficio empresarial: estrategias de explotación del nuevo milenio". *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*. Volumen 3, número 2, pp. 121-136.

GUASTINI, Ricardo

2007 "Sobre el concepto de Constitución". En CARBONELL, Miguel (editor). *Teoría del neoconstitucionalismo*. Madrid: Trotta.

2005 "La constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano". En CARBONELL, Miguel (editor). *Neoconstitucionalismo(s)*. Madrid: Trotta.

GUAYANAY, Ángel

2018 *La manifestación: la normalización de un repertorio de participación política y protesta ciudadana*. Tesis de doctorado. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Consulta: 14 de noviembre de 2018.

<http://eprints.ucm.es/47466/1/T39886.pdf>

HÄBERLE, Peter

2002 “El derecho procesal constitucional como derecho constitucional concreto frente a la judicature del Tribunal Constitucional”. *Pensamiento Constitucional*. Número 8, año VIII, pp. 25-59.

1987 “Die Menschemwürde als Grundlage der staatlichen Gemeinsclwft”. En ISENNE, Josef y Paul KIRCHOF (editores). *Handbuch des Staats Rechts, Tomo 1*. Heidelberg: C.F. Müller.

HABERMAS, Jürgen

2000 *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta.

1997 *Ensayos Políticos*. Tercera edición. Barcelona: Ediciones Península.

HANAGAN, Michael, Leslie PAGE y Wayne BRAKE

1998 “Introduction”. En HANAGAN, Michael, Leslie PAGE y Wayne BRAKE (editores). *Challenging Authority: The Historical Study of Contetious Politics*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

HELD, David

2006 *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Editorial.

HESSE, Konrad

1995 *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Heidelberg: C.F. Müller.

HOBBS, Thomas

2005 *Leviatán o La materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL - IDL

2012 *La criminalización de las protestas sociales durante el primer año del gobierno de Ollanta Humala*. Informe. Consulta: 19 de noviembre de 2018.

<https://idl.org.pe/sites/default/files/publicaciones/pdfs/archivo26072012-124720.pdf>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA - INEI

2017 *Perú: Percepción ciudadana sobre gobernabilidad, democracia y confianza en las instituciones. Noviembre 2016-abril 2017. Informe Técnico N° 1*. Lima. Consulta: 11 de julio de 2018.

[https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/informe\\_gobernabilidad\\_democracia\\_confianza.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/informe_gobernabilidad_democracia_confianza.pdf)

JACKOBSON, Roman

1984 *Lingüística y poética. Ensayos de lingüística general*. Barcelona: Ariel.

JASPERS, James

1997 *The Art of Moral Protest: Culture, Biography and Creativity in Social Movements*. Chicago: University of Chicago Press.

JENKINS, Craig y Bert KLANDERMANS

1995 "The Politics of Social Protest". En JENKINS, Craig y Bert KLANDERMANS (editores). *The Politics of Social Protest*. London: University College of London.

KELSEN, Hans

1994 "La garantía jurisdiccional de la Constitución". *Ius et Veritas*. Lima, número 9, pp.17-43.

KITSCHOLT, Hebert et al.

2010 *Latin American Party Systems*. Nueva York: Cambridge University Press.

KUHN, Thomas

2004 *La estructura de las revoluciones científicas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

KYMLICKA, Will

2003 *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*. Barcelona: Paidós.

1999 "Nacionalismo minoritario dentro de las democracias liberales". En GARCÍA, Soledad y Steven LUKES (compiladores). *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*. Madrid: Siglo XXI.

LANDA, César

2017 *Los derechos fundamentales*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

2013 "La Constitucionalización del derecho peruano". *Revista Derecho PUCP*. Lima, número 77, pp. 13-36.

2011 *Cuaderno de Trabajo N° 20. Derecho Procesal Constitucional*. Lima: Departamento Académico de Derecho de la PUCP.

LATINOBARÓMETRO

2015 *Informe 1995-2015*. Santiago de Chile.

LEVITSKY, Steven

1999 "Fujimori and Post-Party Politics in Peru". *Journal of Democracy*. Volumen 10, número 3, pp. 78-92.



LIPSKY, Michael

1968 "Protest as a Political Rource". *American Political Science Review*. Cambridge, volumen 62, pp. 1144-1158.

LOCKE, John

2006 *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*. Madrid: Tecnos Editorial.

LONGO, Roxana y Claudia KOROL

2008 "Argentina: Criminalización de los movimientos sociales en Argentina". En BUHL, Kathrin y Claudia KOROL (organizadoras). *Criminalización de la protesta y de los movimientos sociales*. Pp. 18-73. Sao Paulo: Instituto Rosa Luxemburgo, Rede Social.

LÓPEZ, Agustín

2016 *El escrache como manifestación del derecho de reunion: el caso particular del escrache domiciliario*. Tesis de Grado en Derecho. Salamanca: Universidad Internacional de La Rioja. Consulta: 9 de noviembre de 2018.

<https://reunir.unir.net/bitstream/handle/123456789/4418/LOPEZ%20PALOMERO%2C%20AGUSTIN.pdf?sequence=1>

LÓPEZ, Luciano

2011 *El control político jurisdiccional de la función parlamentaria: el caso del transfuguismo*. Tesis de maestría. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

LÓPEZ, Sinesio

1995 "Estado, régimen político e institucionalidad en el Perú (1950-1994)". En PORTOCARRERO, Gonzalo (editor). *El Perú frente al Siglo XXI*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

MADISON, James

2012 "El Federalista N° 10". En HAMILTON, Alexander, James MADISON y John JAY. *El Federalista*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

MAINWARING, Scott, Ana María BEJARANO y Eduardo PIZARRO (editores)

2006 *The crisis of democratic representation in the Andes*. Stanford: Stanford University Press.

MALAMUD, Andrés

2003 "Partidos políticos". En PINTO, Julio (compilador). *Introducción a la Ciencia Política*. Buenos Aires: Eudeba.

MALETTA, Héctor

2011 *Epistemología aplicada: Metodología y técnica de la producción científica*. Lima: CIES; CEPES.

- MANIN, Bernard  
1997 *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MANSBRIDGE, Jane  
1983 *Beyond adversary democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- MARCIANI, Betzabé  
2004 *El derecho a la libertad de expresión y la tesis de los derechos preferentes*. Lima: Palestra.
- MARIOT, Nicolas  
2006 "Le frisson fait-il la manifestation?". *Pouvoirs*. Número 116, pp. 87-99.
- MARKOFF, John  
1999 *Olas de democracia. Movimientos sociales y cambio político*. Madrid: Tecnos Editorial.
- MARTINEZ, Antonia  
2006 *Calidad de la democracia y representación política*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- MATOS, José  
1986 *Desborde popular y crisis del Estado*. Lima: Instituto de Estudios Peruano.
- MAYORGA, René  
2006 "Outsiders and Neopopulism: The Road to Pleiscitary Democracy". En MAINWARING, Scott, Ana María BEJARANO y Eduardo PIZARRO (editores). *The crisis of democratic representation in the Andes*. Stanford: Stanford University Press.
- MCADAM, Doug  
1999 *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970*. Segunda Edición. Chicago: University of Chicago Press.
- MELÉNDEZ, Carlos  
2014 "Perú". En BARRERO, Fredy et al. *Estudio preliminar. Movilización social y representación política en países de Latinoamérica: Colombia en perspectiva comparada con Chile y Perú*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- MELIS, Özden y Yasemin GÜLSÜM  
2017 "What Happens After the Protest? Understanding Protest Outcomes Through Multi-Level Social Change". *Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology*. Volumen 24, número 1, pp. 44-53.

MEYER, David

2004 "Protest and Political Opportunities". *Annual Review of Sociology*. Volumen 30, pp. 125-145.

MILL, John Stuart

2001 *Consideraciones sobre el gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.

MINTZ, Samuel

1962 *The Hunting of Leviathan: Seventeenth-Century Reactions to the Materialism and Moral Philosophy of Thomas Hobbes*. Cambridge: Cambridge University Press.

MOLINA, José y Carmen PÉREZ

1995 "Participación política y derechos humanos". *Revista IIDH*. San José, número 34-35, pp. 15-77.

MORA, Cristóbal

2017 *La Ley Pulpín y la captura del Estado*. Tesis de Licenciatura. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

MURILLO, Susana

2004 "El nuevo pacto social, la criminalización de los movimientos sociales y la «ideología de la seguridad»". *Revista del Observatorio Social de América Latina - OSAL*. Volúmen 5, número 14, pp. 261-273.

NESHKOVA, Milena y Hai GUO

2012 "Public participation and organizational performance: evidence from state agencies". *Journal of Public Administration Research and Theory*. Oxford, volumen 22, pp. 267-288.

NINO, Carlos

2003 *La constitución de la democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa.

NORRIS, Pippa (editora)

1999 *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press.

NOVARO, Marcos

1994 *Pilotos de tormentas: Crisis de representación y personalización de la política en Argentina (1989-1993)*. Buenos Aires: Ediciones Letra Buena.

OCAMPO, Diego y Bárbara, Sparrow

2013 *Institucionalidad y Partidos Políticos en el Perú: ¿Qué factores influyen sobre la probabilidad de la elección local de partidos institucionalizados? Informe Final*. Lima: CIES; GRADE. Consulta: 22 de julio de 2018.

[http://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/informe\\_final\\_-\\_bsparrow\\_docampo.pdf](http://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/informe_final_-_bsparrow_docampo.pdf)

OPP, Karl-Dieter y Wolfgang ROEHL

1990 "Repression, micromobilization and political protest". *Social Forces*. Volumen 69, número 2, pp. 521-547.

OPP, Karl-Dieter

2009 *Theories of Political Protest and Social Movements*. Nueva York: Routledge.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

2013 *Informe del Relator Especial Maina Kiai sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*.

2011 *Observación general N° 34 del Comité de Derechos Humanos*.

OXFAM

2016 *El riesgo de defender: La agudización de las agresiones hacia activistas de derechos humanos en América Latina*. Nota Informativa. Lima. Consulta: 18 de noviembre de 2018.

<https://www.oxfam.org/es/informes/el-riesgo-de-defender>

PALAO, Gonzalo

2018a "Entrevista a Alejandra Dinero". 9 de noviembre de 2018.

2018b "Entrevista a Diana Solís". 11 de noviembre de 2018.

PASCO, Mario

1996 "Flexibilización y desregulación". *Themis*. Lima, número 34, pp. 21-26.

PÉREZ, Mar

2017 "Criminalización de la protesta social y situación de los defensores y defensoras de los derechos humanos". En COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. *Informe anual 2015-2016*. Lima. Consulta: 29 de noviembre de 2018.

<http://derechoshumanos.pe/informe2015-16/Criminalizacion-de-la-protesta.pdf>

2016 "Criminalización de la protesta social". En COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. *Informe anual 2014-2015*. Lima. Consulta: 28 de noviembre de 2018.

[http://derechoshumanos.pe/informe2014\\_15/Criminalizacion\\_de\\_la\\_Protesta\\_2014\\_15.pdf](http://derechoshumanos.pe/informe2014_15/Criminalizacion_de_la_Protesta_2014_15.pdf)

PERUZZOTTI, Enrique

2004 "Crisis de representación política y sociedad civil en Argentina". *Política y Gobierno*. Buenos Aires, volumen 11, número 1, pp. 43-72.

- PHILLIPS, Anne  
1995 *The politics of presence*. Oxford: Clarendon Press.
- PITKIN, Hannah  
1967 *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press.
- PLATÓN  
1986 *Diálogos, vol. III. Fedón. Banquete. Fedro*. Madrid: Gredos.
- POCOCK, John  
1975 *The Machiavellian Moment*. New Jersey: Princeton University Press.
- POLE, Deborah y Gerardo RENIQUE  
2001 *Movimiento popular, transición democrática y la caída de Fujimori*. Missouri.  
Consulta: 2 de julio de 2018.  
  
[www.andes.Missouri.edu/Especiales/DPGRCaidaFujimori.html](http://www.andes.Missouri.edu/Especiales/DPGRCaidaFujimori.html)
- PORTOCARRERO, Gonzalo, Juan Carlos UBILLUZ y Victor VICH (editores)  
2010 *Cultura política en el Perú: tradición autoritaria y democratización anómica*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú; Universidad del Pacífico; Instituto de Estudios Peruanos.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO - PNUD  
2010 *Nuestra democracia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- PUTNAM, Robert  
1993 *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- QUIÑONES, Sergio  
2012 "La flexibilidad laboral en España y Perú: análisis de ciertos aspectos diferenciadores". *Revista Derecho PUCP*. Lima, número 68, pp. 309-334.
- RANCIÈRE, Jacques  
2006 *El odio a la democracia*. Buenos Aires: Amorrortu.
- RAWLS, John  
1997 *Teoría de la justicia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- RENIU, Josep  
2011 *El transfuguismo político y la crisis de la representación política*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.



RONALD, Francisco

1995 "The relationship between coercion and protest: An empirical evaluation in three coercive states". *The Journal of Conflict Resolution*. Volumen 39, número 2, pp. 263-282.

ROSALES, Jose María

2002 "El coste de la igualdad. Una reflexión sobre la cuestión multicultural". En RUBIO-CARRACEDO, José et al. (editores). *Retos pendientes en ética y política*. Madrid: Trota. Pp. 47-62.

ROSANVALLON, Pierre

2006 *La Contre-Démocratie, La politique à l'âge de la défiance*. París: Le Seuil.

ROUSSEAU, Dominique

1995 *La démocratie continue*. Paris: LGDJ-Bruylant.

ROUSSEAU, Jean-Jaques

2007 *El contrato social*. Madrid: Espasa Calpe.

RUBIO-CARRACEDO, José

2006 *Democracia*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.

SABUCEDO, José

2014 "Anger and Positive Emotions in Political Protest". *Universitas Psychologica*. Bogotá, volumen 13, número 3, pp. 15-23.

SAGÜES, Néstor

1988 *Derecho procesal constitucional: hábeas corpus*. Buenos Aires: Astrea.

SALDAÑA, José y Jorge PORTOCARRERO

2017 "La violencia de las leyes: el uso de la fuerza y la criminalización de las protestas socioambientales en el Perú". *Revista Derecho PUCP*. Lima, número 79, pp. 311-352.

SALDAÑA, José

2014 *El sistema de justiciar penal y el derecho a la protesta: el caso del Proyecto minero Conga (Cajamarca, 2011-2012)*. Tesis de Maestría. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

SCHMIDT, Gregory

1996 "Fujimori's 1990 Upset Victory in Peru: Electoral Rules, Contingencies and Adaptive Strategies". *Comparative Politics*. Volumen 28, número 3, pp. 321-355.

SCHMITTER, Phillipe y Terry KARL

1991 "What democracy is... and is not". *Journal of Democracy*. Volumen 2, número 3, pp. 75-88.

SCHUSTER, Federico et al

2002 *La trama de la crisis: Modos y formas de protesta social a partir de los acontecimientos de diciembre de 2001*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani – Universidad de Buenos Aires.

SIEYÈS, Emmanuel

1789 *Observations sur le rapport du comité de constitution concernant la nouvelle organisation de la France*. Versailles: Baudoin

SKINNER, Quentin

1985 *Los fundamentos del pensamiento político moderno, I. El Renacimiento*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

SMITH, Graham y Corinne WALES

2000 "Citizens' juries and deliberative democracy". *Political Studies*. Volumen 48, número 1, pp. 51-65.

SMITH, Jackie et al.

2001 "From Protest to Agenda-Building: Description Bias in Media Coverage of Protest Events in Washington D.C.". *Social Forces*. Volumen 73, pp. 1397-1423.

STRAUSS, David

2011 "Do we have a living constitution?". *Drake Law Review*. Volumen 59, pp. 973-983.

SVAMPA, Maristella y Claudia PANDOLFI

2004 "Las vías de la criminalización de la protesta en Argentina". *Revista del Observatorio Social de América Latina - OSAL*. Año V, número 14, pp. 285-296.

TANAKA, Martin

2006 "From Crisis to Collapse of the Party Systems and Dilemmas of Democratic Representation: Peru and Venezuela". En MAINWARING, Scott, Ana María BEJARANO y Eduardo PIZARRO (editores). *The crisis of democratic representation in the Andes*. Stanford: Stanford University Press.

2005 *Democracia sin partidos. Perú 2000-2005: los problemas de representación las propuestas de reforma política*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

1998 *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

1995 "La crisis de representación de la Sociedad peruana y la importancia en el análisis del "plano individual". Una revision crítica de alguna literature de la primera mitad de los noventa". *Estudios Sociológicos*. Volumen 13, número 38, pp. 421-432.

TARROW, Sidney

1998 *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. Segunda edición. Cambridge: Cambridge University Press.

THOREAU, Henry

2005 *Desobediencia civil y otros escritos*. Madrid: Alianza Editorial.

TILLY, Charles

2010 *Democracia*. Madrid: Akal.

2008 *Contentious performances*. Cambridge: Cambridge University Press.

2006 *Regimes and repertoires*. Chicago: University of Chicago Press.

1995 *Popular Contention in Great Britain 1758-1834*. Boulder: Paradigm Publishers.

1986 *La France conteste, de 1600 á nos jours*. París: Fayard.

TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

2010 *Caso Christian Democratic People's Party contra Moldova*. N° 25196/04. Emitida el 5 de febrero de 2010.

2007 *Caso Bukta y Otros contra Hungary*. N° 25691/04. Emitida el 17 de octubre de 2007.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ

2009 *STC Exp. N° 3547-2009-HC*. Emitida el 6 de octubre de 2009.

2006a *STC Exp. N° 5741-2006-PA*. Emitida el 11 de diciembre de 2006.

2006b *STC Exp. N° 6089-2006-PA*. Emitida el 17 de abril de 2006.

2004a *STC Exp. N° 4677-2004-PA*. Emitida el 7 de diciembre de 2004.

2004b *STC Exp. N° 2465-2004-PA*. Emitida el 11 de octubre de 2004.

2002 *STC Exp. N° 0905-2001-PA*. Emitida el 14 de agosto de 2002.

TRUJILLO, Jimy

2018 *¿Consenso ideológico o presión de intereses?: Un estudio (necesario) de la "Ley Pulpín"*. Tesis de Licenciatura. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

TUCÍDIDES

1989 *Historia de la Guerra del Peloponeso*. Madrid: Alianza Electoral.

TUESTA, Fernando

1996 "El impacto del Sistema electoral sobre el Sistema política peruano". En TUESTA, Fernando (editor). *Los Enigmas del Poder: Fujimori 1990-1996*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

TURNER, Ralph y Lewis KILLIAN

1972 *Collective Behavior*. Nueva Jersey: Prentice-Hall.

TURNER, Ralph

1969 "The Public Perception of Protest". *American Sociological Review*. Volumen 34, pp. 815-831.

VARGAS, Ericka

2015 "Las funciones del lenguaje de Jakobson en la titulación deportiva: estudio estilístico de La Nación y La Extra". *Revista de Filología y Lingüística de la Universidad de Costa Rica*. Volumen 41, pp. 143-156.

VÁSQUEZ, Mirtha

2012 *La criminalización de la protesta social como estrategia de desarticulación del movimiento social en el Perú*. Documento de trabajo elaborado para GRUFIDES. Consulta: 10 de febrero de 2018.

<http://www.grufides.org/sites/default/files/documentos/documentos/Criminalizaci%C3%B3n%20de%20la%20Protesta%20ult.pdf>

VILLAVICENCIO, Alfredo y María TOSTES

2012 "Flexibilización del Derecho del Trabajo y sus implicancias sobre las relaciones laborales en el Perú". *Revista Derecho PUCP*. Lima, número 68, pp. 355-382.

VILLAVICENCIO, Alfredo

2011 "Efectos de la flexibilización laboral a 20 años de vigencia: La casi eliminación del mejor instrumento de inclusión social que ha inventado el capitalismo. Entrevista por Marco Rodríguez". *Derecho y Sociedad*. Lima, número 37, pp. 95-100.

WALDRON, Jeremy

2000 "El rol de los derechos en el razonamiento práctico: derechos contra necesidades". *Revista Argentina de Teoría Jurídica*. Buenos Aires, número 1. Consulta: 14 de marzo de 2018.

[https://www.utdt.edu//ver\\_contenido.php?id\\_contenido=2030&id\\_item\\_menu=3555](https://www.utdt.edu//ver_contenido.php?id_contenido=2030&id_item_menu=3555)

WEBER, Max

1979 *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial.

WOUTERS, Ruud y Stefaan WALGRAVE

2017 "Demonstrating Powers: How Protest Persuades Political Representatives". *American Sociological Review*. Volumen 82, número 2, pp. 361-383.

WRIGHT, Samuel

1978 *Crowds and Riots: A Study in Social Organization*. Londres: Sage.

WRIGHT, Teresa

1999 "State repression and student protest in contemporary China". *The China Quarterly*. Número 157, pp. 142-172.

ZAGREBELSKY, Gustavo

2011 *El derecho dúctil*. Madrid: Trotta.

ZAVALETA, Mauricio

2016 "¿Partidos a la medida? La oferta política en el Perú post-Fujimori". *Revista Argumentos*. Número 1, año 10. Consulta: 25 de septiembre de 2018.

<http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/partidos-a-la-medida-la-oferta-politica-en-el-peru-post-fujimori>

### Noticias y artículos en medios de comunicación

ACUÑA, Estaban

2015 "Los jóvenes articulan la respuesta autogestionaria a las élites neoliberales del Perú". *Otramérica*. 10 de febrero. Consulta: 29 de octubre 2018.

<http://otramerica.com/temas/los-jovenes-articulan-la-respuesta-autogestionaria-a-las-elites-neoliberales-peru/3325>

AMERICATV

2015 "Exigen liberación de detenidos en cuarta marcha contra ley laboral juvenil". *AmericaTV*. 16 de enero. Consulta: 4 de septiembre de 2018.

<https://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/exigen-liberacion-detenidos-cuarta-marcha-contraleylaboraljuvenil-n166797>

2014 "Alonso Segura: No hay marcha atrás con Régimen Laboral Juvenil". *AmericaTV*. 21 de diciembre. Consulta: 1 de septiembre de 2018.

<https://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/alonso-segura-sobre-regimen-laboral-juvenil-no-hay-marcha-atras-n164095>

COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

2014 "Abusos policiales durante movilización contra el Régimen Laboral Juvenil". *Coordinadora Nacional de Derechos Humanos*. Lima, 18 de diciembre. Consulta: 18 de agosto de 2018.

<http://derechoshumanos.pe/2014/12/abusos-policiales-durante-movilizacion-contraregimenlaboraljuvenil/>

CANAL N

2015 "Humala convocó legislatura extraordinaria para debatir ley laboral juvenil". Canal N. 23 de enero. Consulta: 3 de agosto de 2018.



<https://canaln.pe/actualidad/presidente-humala-convoco-legislatura-extraordinaria-debatir-ley-pulpin-n167740>

#### CAPITAL

2014 “Ley Jóvenes: Convocan a tercera marcha para pedir derogatoria”. *Capital*. 26 de diciembre. Consulta: 3 de agosto de 2018.

<https://www.capital.com.pe/actualidad/ley-jovenes-convocan-a-tercera-marcha-para-pedir-derogatoria-noticia-754163>

#### CEJIL

2015 “CEJIL y WOLA condenan hostigamiento por parte del Ministerio del Interior del Perú a la Coordinadora Nacional de Derecho Humanos y líderes de agrupaciones estudiantiles y gremiales”. *CEJIL*. 12 de enero. Consulta: 19 de agosto de 2018.

<https://www.cejil.org/es/cejil-y-wola-condenan-hostigamiento-parte-del-ministerio-del-interior-del-peru-coordinadora-nacional>

#### DEUTSCH E WELLE

2018 “Colombia: estudiantes manifiestan por mayor presupuesto para universidades”. *Deutsch e Welle*. 28 de noviembre. Consulta: 29 de noviembre.

<https://www.dw.com/es/colombia-estudiantes-manifiestan-por-mayor-presupuesto-para-universidades/a-46493031>

#### DIARIO CORREO

2014 “Mininter condena agresión a periodistas en tercera marcha contra Ley Laboral Juvenil”. *Diario Correo*. 30 de diciembre. Consulta: 2 de agosto de 2018.

<https://diariocorreio.pe/politica/mininter-condena-agresion-a-periodistas-en-tercera-marcha-contra-ley-laboral-juvenil-554250/>

#### DÍAZ, José

2014 “Cómo se organizaron los movimientos juveniles que acabaron con la Ley Pulpín”. *La República*. Lima, 31 de enero. Consulta: 5 de agosto de 2018.

<https://larepublica.pe/politica/852765-como-se-organizaron-los-movimientos-juveniles-que-acabaron-con-la-ley-pulpin>

#### EL COMERCIO

2015a “Opositores a Ley Pulpín bloquearon carretera: PNP los liberó”. *El Comercio*. 15 de enero. Consulta: 10 de agosto de 2018.

<https://elcomercio.pe/lima/opositores-ley-pulpin-bloquearon-carretera-pnp-libero-324438>

2015b “Editorial: Los que no marchan”. *El Comercio*. 18 de enero. Consulta: 11 de agosto de 2018.

<https://elcomercio.pe/opinion/editorial/editorial-marchan-325252>

2014a “La marcha contra el régimen laboral juvenil en fotos”. *El Comercio*. 19 de diciembre. Consulta: 13 de agosto de 2018.

<https://elcomercio.pe/lima/marcha-regimen-laboral-juvenil-fotos-315925>

2014b “Urresti atribuye a infiltrados violencia en marcha de jóvenes”. *El Comercio*. 19 de enero. Consulta: 15 de agosto de 2018.

<https://elcomercio.pe/lima/urresti-atribuye-infiltrados-violencia-marcha-jovenes-316128>

2014c “Marcha contra régimen juvenil: detenciones y represión policial”. *El Comercio*. 19 de diciembre. Consulta: 14 de agosto de 2018.

<https://elcomercio.pe/lima/marcha-regimen-juvenil-detenciones-represion-policial-315826>

2014d “Plaza San Martín: jóvenes encapuchados entre manifestantes”. *El Comercio*. 18 de diciembre. Consulta: 16 de agosto de 2018.

<https://elcomercio.pe/lima/plaza-san-martin-jovenes-encapuchados-manifestantes-315717>

2014e “Urresti puso reglas para protesta de hoy contra régimen juvenil”. *El Comercio*. 22 de diciembre. Consulta: 15 de agosto de 2018.

<https://elcomercio.pe/lima/urresti-puso-reglas-protesta-hoy-regimen-juvenil-316897>

2014f “Marcha contra régimen juvenil: defienden uso de pañoletas”. *El Comercio*. 22 de diciembre. Consulta: 16 de agosto de 2018.

<https://elcomercio.pe/lima/marcha-regimen-juvenil-defienden-panoletas-317053>

2014g “Defensoría: No se puede condicionar protesta a uso de DNI”. *El Comercio*. 22 de diciembre. Consulta: 20 de agosto de 2018.

<https://elcomercio.pe/lima/defensoria-condicionar-protesta-dni-317121>

2014h “Ana Jara discrepa con Urresti sobre pedir DNI en marcha de hoy”. *El Comercio*. 22 de diciembre. Consulta: 21 de agosto de 2018.

<https://elcomercio.pe/lima/ana-jara-discrepa-urresti-pedir-dni-marcha-hoy-317112>

- 2014i “Editorial: Nuestro derecho a protestar”. *El Comercio*. 24 de diciembre. Consulta: 4 de septiembre de 2018.

<https://elcomercio.pe/opinion/editorial/editorial-nuestro-derecho-protestar-316771>

- 2014j “Régimen laboral juvenil: familiares de detenidos protestaron”. *El Comercio*. 24 de diciembre. Consulta: 6 de septiembre de 2018.

<https://elcomercio.pe/lima/regimen-laboral-juvenil-familiares-detenidos-protestaron-317617>

- 2014k “#LeyPulpín: la foto más tierna de la marcha juvenil”. *El Comercio*. 23 de diciembre. Consulta: 7 de septiembre de 2018.

<https://elcomercio.pe/whatsapp/sucesos/leypulpin-foto-tierna-marcha-juvenil-317383>

- 2014l “Trujillo también protestó contra el régimen laboral juvenil”. *El Comercio*. 23 de diciembre. Consulta: 4 de septiembre de 2018.

<https://elcomercio.pe/peru/la-libertad/trujillo-protesto-regimen-laboral-juvenil-317284>

- 2014m “Régimen laboral juvenil: hoy será tercera marcha”. *El Comercio*. 29 de diciembre. Consulta: 21 de agosto de 2018.

<https://elcomercio.pe/politica/actualidad/regimen-laboral-juvenil-hoy-sera-tercera-marcha-374285>

- 2014n “Ley laboral juvenil: manifestantes arengaron frente a Confiep”. *El Comercio*. 29 de diciembre. Consulta: 13 de agosto de 2018.

<https://elcomercio.pe/lima/ley-laboral-juvenil-manifestantes-arengaron-frente-confiep-319420>

#### EL PAÍS

- 2018 “Ortega declara ilegales las protestas en Nicaragua”. *El País*. 29 de septiembre. Consulta: 29 de noviembre.

[https://elpais.com/internacional/2018/09/29/america/1538186460\\_718736.html](https://elpais.com/internacional/2018/09/29/america/1538186460_718736.html)

## LA MULA

2015a “Cronología de la #LeyPulpín”. *La Mula*. 15 de enero. Consulta: 12 de septiembre de 2018.

<https://redaccion.lamula.pe/2015/01/15/cronologia-de-la-leypulpin/enriquelearrea/>

2015b “#LeyLaboralJuvenil: Jóvenes ejecutan los métodos piqueteros”. *La Mula*. 14 de enero. Consulta: 10 de septiembre de 2018.

<https://redaccion.lamula.pe/2015/01/14/leylaboraljuvenil-jovenes-ejecutan-el-metodo-piquetero-a-pesar-de-la-represion-policial/jorgepaucar/>

2015c “Gobierno usa violencia para impedir protesta contra la #LeyPulpín”. *La Mula*. 15 de enero. Consulta: 7 de septiembre de 2018.

<https://redaccion.lamula.pe/2015/01/15/gobierno-usa-violencia-para-impedir-protesta-contra-la-leypulpin/albertoniquen/>

2015d “#15E: La Policía ya no sabe qué hacer para impedir que sean miles en las calles”. *La Mula*. 15 de enero. Consulta: 8 de septiembre de 2018.

<https://redaccion.lamula.pe/2015/01/15/15e-la-policia-ya-no-sabe-que-hacer-para-impedir-que-sean-miles-en-las-calles/jorgepaucar/>

2015e “Cuarta marcha contra la #LeyPulpín terminó con bombas lacrimógenas”. *La Mula*. 16 de enero. Consulta: 7 de septiembre de 2018.

<https://redaccion.lamula.pe/2015/01/16/cuarta-marcha-contra-la-ley-pulpin-termino-con-bombas-lacrimogenas/enriquelearrea/>

2015f “Lista de detenidos en comisaria de Cotabambas”. *La Mula*. 15 de enero. Consulta: 4 de septiembre de 2018.

<https://redaccion.lamula.pe/2015/01/15/lista-de-detenedos-en-comisaria-de-cotabambas/jonathandiez/>

2015g “#15E: Marcha contra la Ley Pulpín en las ciudades del Perú”. *La Mula*. 15 de enero. Consulta: 13 de septiembre de 2018.

<https://redaccion.lamula.pe/2015/01/15/15d-marcha-contra-la-ley-pulpin-en-las-ciudades-del-peru/elenachavez/>

2014a “Jóvenes buscan trabajo (con derechos plenos)”. *La Mula*. 19 de diciembre. Consulta: 3 de septiembre de 2018.

<https://redaccion.lamula.pe/2014/12/19/jovenes-buscan-trabajo-con-derechos-plenos/tecabrera/>

- 2014b “Se consciente y firmes, las dos últimas de Humala”. *La Mula*. 19 de diciembre. Consulta: 28 de agosto de 2018.

<https://redaccion.lamula.pe/2014/12/19/humala-pide-a-los-jovenes-que-sean-conscientes-de-la-realidad-de-explotacion-que-se-vive-en-el-peru/jorgepaucar/>

- 2014c “#22D: Policías Terna de Urresti se infiltraron en la marcha para realizar detenciones arbitrarias”. *La Mula*. 24 de diciembre. Consulta: 14 de agosto de 2018.

<https://redaccion.lamula.pe/2014/12/24/22d-policias-terna-de-urresti-se-infiltraron-en-la-marcha-para-realizar-detenciones-arbitrarias/jorgepaucar/>

- 2014d “Grupo TERNAL no va (según Urresti)”. *La Mula*. 29 de diciembre. Consulta: 19 de agosto de 2018.

<https://redaccion.lamula.pe/2014/12/29/grupo-terna-no-va-segun-urresti/tecabrera/>

- 2014e “Gobierno con Urresti a la cabeza vuelve a criminalizar la protesta”. *La Mula*. 30 de diciembre. Consulta: 21 de agosto de 2018.

<https://redaccion.lamula.pe/2014/12/30/gobierno-con-urresti-a-la-cabeza-vuelve-a-criminalizar-la-protesta/enriquelarrea/>

- 2013 “Miles de jóvenes protagonizaron la marcha contra la repartija”. *La Mula*. 23 de julio. Consulta: 19 de agosto de 2018.

<https://redaccion.lamula.pe/2013/07/23/miles-de-jovenes-protagonizaron-la-marcha-contra-la-repartija/jorgepaucar/>

#### LA REPÚBLICA

- 2015a “Violencia y represión en cuarta marcha contra Régimen Laboral Juvenil”. *La República*. 16 de enero. Consulta: 26 de agosto de 2018.

<https://larepublica.pe/politica/848857-violencia-y-represion-en-cuarta-marcha-contra-regimen-laboral-juvenil>

- 2015b “Oficializan para el 28 de enero quinta marcha contra la Ley Laboral Juvenil”. *La República*. 17 de enero. Consulta: 25 de agosto de 2018.

<https://larepublica.pe/politica/849309-oficializan-para-el-28-de-enero-quinta-marcha-contra-la-ley-laboral-juvenil>



2015c “Congreso no tiene otra salida que derogar polémica Ley Laboral Juvenil”. *La República*. 26 de enero. Consulta: 20 de septiembre de 2018.

<https://larepublica.pe/politica/851288-congreso-no-tiene-otra-salida-que-derogar-polemica-ley-laboral-juvenil>

2015d “Ley Pulpín: jóvenes manifestantes cantan victoria tras la derogatoria”. *La República*. 26 de enero. Consulta: 26 de septiembre de 2018.

<https://larepublica.pe/politica/851303-ley-pulpin-jovenes-manifestantes-cantan-victoria-tras-la-derogatoria-fotos>

2015e “Con contundente votación se derogó la Ley Laboral Juvenil”. *La República*. 26 de enero. Consulta: 27 de septiembre de 2018.

<https://larepublica.pe/politica/851503-con-contundente-votacion-se-derogo-la-ley-laboral-juvenil>

2015f “Ley Pulpín: Congreso derogó régimen laboral juvenil tras 5 marchas”. *La República*. 27 de enero. Consulta: 24 de septiembre de 2018.

<https://larepublica.pe/politica/851293-ley-pulpin-congreso-derogo-regimen-laboral-juvenil-tras-5-marchas-video>

2014a “Ley juvenil se aprobó en un día con opinión de la Cámara de Comercio”. *La República*. 27 de diciembre. Consulta: 20 de septiembre de 2018.

<https://larepublica.pe/politica/844166-ley-juvenil-se-aprobo-en-un-dia-con-opinion-de-la-camara-de-comercio>

2014b “Ley de Empleo Juvenil se hizo sin consultar a interesados”. *La República*. 29 de diciembre. Consulta: 21 de septiembre de 2018.

<https://larepublica.pe/politica/844683-ley-de-empleo-juvenil-se-hizo-sin-consultar-a-interesados>

2014c “Trabajo para 263 mil jóvenes con nueva ley”. *La República*. Edición impresa. 7 de diciembre. Pp. 1,16.

2014d “Régimen laboral juvenil: convocan a segunda marcha para este lunes”. *La República*. 19 de diciembre. Consulta: 17 de septiembre de 2018.

<https://larepublica.pe/politica/842346-regimen-laboral-juvenil-convocan-a-segunda-marcha-para-este-lunes-fotos>

2014e “Régimen laboral juvenil: Más de 10 mil personas se sumaron a protestas”. *La República*. 22 de diciembre. Consulta: 29 de agosto de 2018.

<https://larepublica.pe/politica/843001-regimen-laboral-juvenil-mas-de-10-mil-personas-se-sumaron-a-protestas-video-y-fotos>

2014f “Régimen Laboral Juvenil: los cuatro detenidos fueron liberados”. *La República*. 24 de diciembre. Consulta: 22 de agosto de 2018.

<https://larepublica.pe/politica/843535-regimen-laboral-juvenil-los-cuatro-detenedos-fueron-liberados>

#### PERU 21

2013 “Audios confirman que hubo repartija en el Congreso”. *Perú 21*. 16 de julio. Consulta: 23 de septiembre de 2018.

<https://peru21.pe/politica/audios-confirman-hubo-repartija-congreso-115782>

#### RPP

2015a “Ley Jóvenes: convocan cuarta marcha para el 15 de enero”. *RPP*. 6 de enero. Consulta: 14 de septiembre de 2018.

<https://rpp.pe/lima/actualidad/ley-jovenes-convocan-cuarta-marcha-para-el-15-de-enero-noticia-757049>

2015b “Ley Jóvenes: Dieciséis policías heridos y veinte detenidos tras marcha”. *RPP*. 16 de enero. Consulta: 16 de septiembre de 2018.

<https://rpp.pe/lima/actualidad/ley-jovenes-dieciseis-policias-heridos-y-veinte-detenedos-tras-marcha-noticia-760177>

#### UTERO.PE

2015 “Exclusivo: la farsa de los jóvenes informados de Nadine”. *Utero.pe*. 8 de enero. Consulta: 21 de septiembre de 2018.

<http://utero.pe/2015/01/08/exclusivo-la-farsa-de-los-jovenes-informados-de-nadine/>

## ANEXOS

### Anexo N° 1

 **CGTP JOVEN** está con Nazario Arellano Choque y 13 personas más. \*\*\*  
4 de diciembre de 2014

¡ PLANTÓN y MOVILIZACIÓN CONTRA EL ULTRA EXPLOTADOR RÉGIMEN LABORAL JUVENIL. ... POR QUE LOS JÓVENES NO DEBEMOS PAGAR POR LA INCAPACIDAD DEL GOBIERNO !  
Concentración: Plaza San Martín  
Martes 09 de Diciembre 2014, 5:30 pm  
¡ ARCHIVAMIENTO DEL PATRONAL PROYECTO DE LEY N° 3942 QUE CREA EL DISCRIMINATORIO REGIMEN LABORAL JUVENIL !

**CONFEDERACION GENERAL DE TRABAJADORES DEL PERU - CGTP**

**NO  
AL REGIMEN LABORAL JUVENIL**



**Martes 09 de DICIEMBRE  
5:30 PM  
Plaza San Martín**

"Jóvenes trabajadores luchando por el ARCHIVAMIENTO del proyecto de ley 3942-2014-CR, que vulnera nuestro derecho de acceso a trabajo digno y con redistribucion justa de las riquezas"

18 | comentario

## Anexo N° 2



### Anexo N° 3



# MARCHA

## NO RÉGIMEN LABORAL PARA JÓVENES

**JUEVES 18 DIC 06 PM**  
**PLAZA SAN MARTIN**

COLECTIVO DIGNIDAD actualizó su foto de portada.

10 de diciembre de 2014

Me gusta esta página.

== ★ Marcha contra el Nuevo Régimen Laboral de Explotación para Jóvenes ★ ==

Evento: <https://www.facebook.com/levantar1512290512377011>

- ★ Día: Jueves 18 de Diciembre
- ★ Hora: Desde las 06 pm
- ★ Lugar de la Concentración: Plaza San Martín

TODOS LOS JÓVENES DE 18 A 24 AÑOS QUE TRABAJEN Y ESTÉN PLANILLA:

- >> NO TENDRÁN GRATIFICACIONES O BONIFICACIONES
- >> NO TENDRÁN DERECHO A UTILIDADES
- >> PERDERÁN LA COMPENSACIÓN POR TIEMPO DE SERVICIO (CTS)
- >> LES REDUCIRÁN LAS VACACIONES DE 30 A SÓLO 15 DÍAS AL AÑO

y todo esto lo hace el gobierno con el pretexto de reactivar "La Economía". mejor dicho para REACTIVAR LA ECONOMÍA DE LOS EMPRESARIOS Y AL CÁRAJO CON LOS OBREROS.

Lo curioso es que gran cantidad de jóvenes afectados no tienen la menor idea de esta ley así que el gobierno y los empresarios la están haciendo linda.

En conclusión, según la ley 30285, promulgada el 16/12/2014 por el gobierno, la lógica del empresario empleador es simple, sin flexibilización laboral no es posible formalizar a los empleados jóvenes, es decir, solo precarizando el régimen laboral es posible fomentar el empleo. Brutal y pragmático.

Quieres que esto cambie? díselo a los jóvenes y que ellos sigan la cadena informativa, no es complicada la información, no te tomará más de 3 minutos, no hay otra alternativa, los medios masivos son de los grupos de poder, y no tenemos mucho tiempo si queremos anular esta grave medida, de nosotros depende el presente y el futuro...

Recuerda que el enemigo es el fundamentalismo neoliberal según el cual solo quitando derechos laborales y recortando beneficios a los obreros es posible hacer empresa en el Perú.

19

2 comentarios



## BLOQUE HIP HOP

**Pronunciamiento del BLOQUE HIP-HOP**  
con motivo de los hechos ocurridos el 18 de diciembre del 2014.

**MARCHA POR LA DEROGATORIA DE LA LEY DEL NUEVO REGIMEN LABORAL PARA JOVENES, POR EXPLOTADOR Y ENGAÑA MUCHACHOS.**


**P**ese a que la prensa afirma que somos infiltrados, o personas manipuladas por violentistas, nosotros somos una expresión organizada del pueblo y la comunidad hip-hop. No representamos a todo el movimiento hip-hop, sino solo somos una parte. Dentro del Bloque Hip-hop, no hay un dirigente, ni dirigentes, por el contrario, estamos forjando nuestros espacios de manera horizontal y participativa, donde todos tenemos una voz que importa, en contra del burocratismo y el oportunismo político. La edad no nos hace, si somos algunos mayores o menores que otros, es relativo, pero estamos luchando todos por lo que nos hemos dado cuenta que es justo, allanando el camino para los que marcharán hacia el futuro.

No somos Movadef, no somos Sendero Luminoso, ni somos el MRTA, somos un frente de jóvenes que entendemos que la política no se limita a lo electoral, la organización burocrática o cargos en el Estado, sino que el pueblo también puede hacer política y puede construir la organización social cooperativa y horizontal a través de asambleas, junto a la música, la poesía, el baile, la pintura, el trabajo comunitario y la defensa de nuestros derechos en justa protesta en las calles.

El motivo principal por el cual nos encapuchamos y cubrimos es para protegernos y proteger a nuestros familiares de la represión que cada día se hace mayor contra quienes protestan, lo cual no es una simple paranoia, hay casos específicos que avalan nuestra preocupación como el caso de Edwin Chola o los 15mil desaparecidos por el Fujimorismo, entre muchos otros casos donde el Estado es cómplice o responsable directo. Además los trapos en la cara sirven como una forma de evitar ser asfixiados por sus bombas lacrimógenas. Y como motivo simbólico, usamos la cara tapada para representar a todas las personas que luchan de forma anónima por sobrevivir, superar o romper las cadenas de esta sociedad tan fría, violenta y cruel.

La capucha nos iguala en la lucha. No buscamos protagonismos, buscamos servir a las causas del pueblo.

El Bloque Hip Hop vuelve a pararse en las calles. Nos sumamos como movimiento de jóvenes a la gran movilización de los peruanos en contra LA EXPLOTACIÓN y contra los "PAQUETAZOS" de normas que está implementando el gobierno neoliberal para favorecer a los grandes poderes que controlan la economía y el devenir del país. Luego de la repartija, de los paquetazos ambientales a favor de transnacionales extractivas, y el paquetazo que recorta las capacidades de recaudación estatal que evita cobrar grandes cantidades de dinero a empresas como MOVISTAR, además ahora los empresarios también buscan ser favorecidos con más leyes que ATENTAN CONTRA EL PUEBLO TRABAJADOR para permitirles



minimizar sus costos y maximizar sus ganancias. No les importa si es a costa del bienestar de los jóvenes, pisando NUESTROS DERECHOS Y LOS DE NUESTRAS FAMILIAS.

REPUDIAMOS los discursos mentirosos y que tergiversan la información, de la prensa y de las autoridades que quieren convencer a la población a favor de estas medidas y estos días, a favor de la LEY DEL NUEVO REGIMEN LABORAL PARA JOVENES,

intentando criminalizar y condenar la protesta, y utilizando el cuento de la "formalidad" para manipular la opinión pública y atacar al trabajo independiente, que surge como respuesta a la falta de oportunidades reales de superación y desarrollo para nuestras vidas.

Este nuevo régimen laboral para jóvenes, no pretende mejorar las condiciones laborales de los trabajadores, que siguen con salarios insuficientes, postergados y con una gran cantidad de subempleo. Sino, que busca legalizar la explotación, para que "no seamos sobreexplotados" y "aunque sea tangamos algunos derechos", en vez de **COMBATIR FIRMEMENTE LA EXPLOTACIÓN Y GARANTIZAR EMPLEO DIGNO PARA TODXS.** (Lo cual no harán pues va directamente contra los intereses de los grandes poderes económicos a quienes los corruptos gobernantes sirven).

Su política de ignorancia y terror no podrá acallar la voz justa del pueblo organizado. Estamos informándonos y observando cada acontecimiento. Somos una **INTELIGENCIA COLECTIVA DE TRABAJADORES Y ESTUDIANTES.** Y no porque participemos necesariamente en sus instituciones o seamos empleados formales, aunque eventualmente algunos nos veamos forzados por la necesidad a hacerlo; pues además también somos muchos los que nos creamos auto-empleo, y nos auto-educamos para **SOCIALIZAR EL CONOCIMIENTO EN NUESTRAS COMUNIDADES** y trabajar la cultura para **RECUPERAR Y CONSTRUIR NUESTRAS OPORTUNIDADES, ALTERNATIVAS Y PROPUESTAS.**

**GOBIERNO TRAIDOR, VIOLENTO Y ASESINO, SEGUIREMOS SEMBRANDO EN LAS CALLES.**

## SOMOS SEMILLA

**HIP HOP ES EL PUEBLO Y EL PUEBLO NO TIENE MIEDO**



#### Anexo N° 5

Entrevista a Alejandra Dinegro, integrante de la Comisión de Organización de la Coordinadora Juvenil #18D por Trabajo Digno.

Fecha: 9 de noviembre de 2018.

Formato: Audio MP4 en CD.

Duración: 83 minutos y 37 segundos.

#### Anexo N° 6

Entrevista a Diana Solis, integrante de la Zona 5 de Las Zonas.

Fecha: 11 de noviembre de 2018.

Formato: Audio MP4 en CD.

Duración: 84 minutos y 54 segundos.

CD CON AUDIOS DE ENTREVISTAS

